

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

La transformación de la autonomía de la Agencia Peruana de Cooperación
Internacional (APCI): De un proyecto estratégico de la cooperación
internacional a un ente de control de las ONGD

Tesis para optar por el título de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno que
presenta:

Grace Alicia Mendoza Carrasco

Asesor: Eduardo Hernando Dargent Bocanegra

2018

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis se logró realizar gracias a las personas más importantes en mi vida, mis padres, Pedro Mendoza y Milagritos Carrasco. Ellos me permitieron estudiar en esta universidad con mucho esfuerzo, demostrando su confianza y apoyo. También, debo agradecer a mis hermanas, Annie y Grecia, que, con sus pequeñas acciones, me ayudaron a continuar durante los días más difíciles. Asimismo, guardo profunda gratitud a Mama Chela por dejarme soñar con mis metas desde Ayacucho y a abuelita Tomasa por acogerme en su hogar sin dudar aquí en Lima.

Finalmente, quiero hacer presente en estos agradecimientos a mi asesor, el profesor Eduardo Dargent, el cual, hace unos años atrás, me convenció de que mi camino era la Ciencia Política; a las personas que me guiaron en mi experiencia como politóloga Alex Carranza, Karina Huaracca y Óscar Peralta; a mis amigos y amigas de la universidad, los cuales me aconsejaron y apoyaron mucho en mis crisis politológicas; y a las personas más cercanas que se convirtieron en mi familia en esta ciudad Madai, Franco, Caleb, Valeria, Kathy, César, Gianfranco y Mónica. Cada uno de ustedes sabe lo que significa para mí su compañía y su ayuda en este camino accidentado que terminó en este resultado, mi tesis.

Gracias.

RESUMEN

En el año 2002, ante la necesidad de gestionar la cooperación internacional, se creó la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI). Esta se implementó con un enfoque orientado hacia la gestión eficaz, eficiente y transparente de la cooperación internacional, para lo cual se le dotó de funciones, estructura, presupuesto y capital humano. Sin embargo, a partir del año 2006, aparecieron denuncias por parte de Organizaciones No Gubernamentales De Desarrollo (ONGD) relacionadas con movimientos sociales, las cuales acusaron a la APCI de intervenirlas con la finalidad de amedrentarlas.

En ese sentido, esta tesis indaga ¿de qué manera la APCI pasó de ser un proyecto estratégico de la cooperación internacional a convertirse en un ente de control de las ONGD (2002-2012)? Para cumplir con dicho fin, busca responder las siguientes preguntas: ¿cuáles fueron los procesos que atravesó?, ¿cómo se explican? ¿cuáles fueron los factores que permitieron ello?, y ¿cómo sus acciones de control afectaron a las ONGD? Se sostiene que la APCI atravesó por cambios rápidos y acumulativos que se desarrollaron entre el 2002 al 2012. Este período estuvo marcado por cuatro hitos: (1) la creación y fortalecimiento de la entidad, (2) la adjudicación de las funciones de fiscalización y (3) de sanción a las ONGD y (4) el intento de reorganización. Así, se propone que, durante ese período, la institución perdió progresivamente autonomía de acuerdo con cuatro criterios: funcional, político, presupuestal y administrativo, con la finalidad de que sus acciones respondieran al mayor control de las ONGD.

El análisis se elabora en base a la teoría sobre la autonomía burocrática y la teoría de la politización de la función pública. Para ello, se divide el período de estudio en cuatro fases: (1) proyecto estratégico, (2) transformación del proyecto, (3) deformación del proyecto, y (4) reorganización del proyecto, acorde con los hitos. Después, se contrasta cada etapa con los criterios de autonomía presentados en el marco teórico para documentar y fundamentar dicha división. Luego, se proponen los factores que facilitaron dicha pérdida de autonomía. Por

último, se presenta la intervención de la APCI en la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) para documentar estas dinámicas y profundizar el análisis.

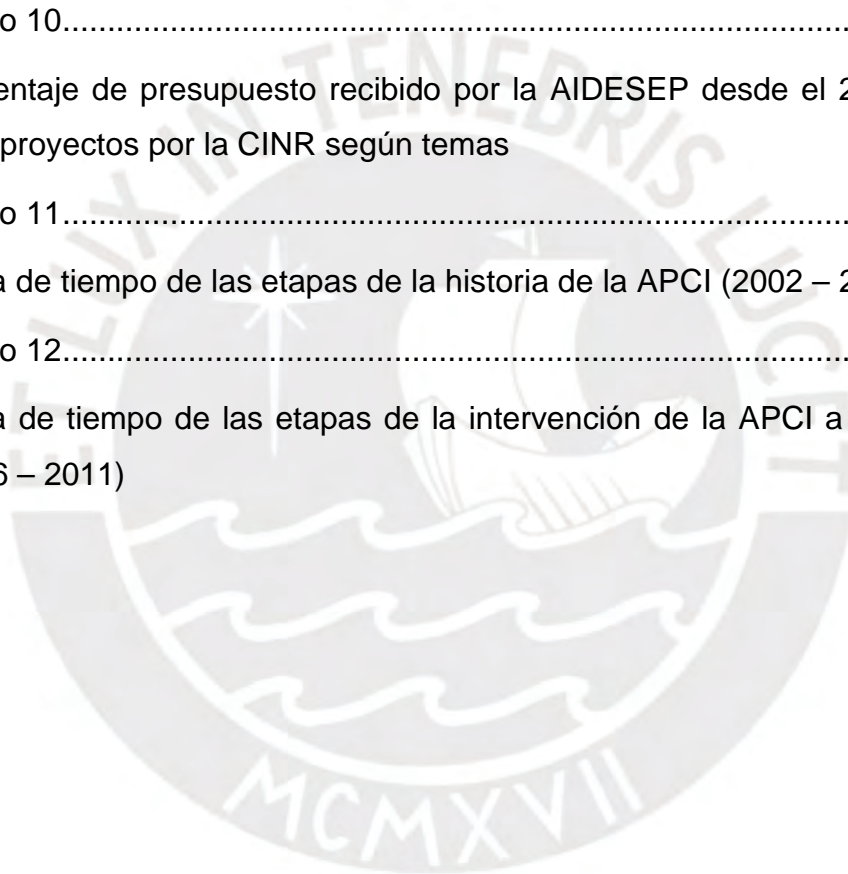


ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	i
1. MARCO TEÓRICO.....	5
1.1 La autonomía burocrática.....	6
1.2 La politización de la función pública.....	9
2. LA HISTORIA DE LA APCI (2002 – 2012)	12
2.1 Primera etapa: Un proyecto estratégico de la gestión de la CINR (2002 – 2004).....	13
2.2 Segunda etapa: Transformación del proyecto (2004 – 2007)	17
2.3 Tercera etapa: Deformación del proyecto (2007 – 2011)	21
2.4 Cuarta etapa: Reorganización del proyecto (2011 - 2012).....	24
3. ANÁLISIS DEL CASO DE ESTUDIO (I): LA AUTONOMÍA DE LA APCI	29
3.1 Criterio funcional	29
3.2 Criterio político	36
3.3 Criterio administrativo.....	40
3.4 Criterio presupuestal	43
4. ANALISIS DEL CASO DE ESTUDIO (II):.....	50
LA POLITIZACIÓN DE LA APCI.....	50
4.1 Un contexto adverso: El <i>boom</i> de los recursos y la disminución de la CINR	50
4.2 La polarización del tema del control de las ONGD	52
4.3 La entidad bicéfala: La estructura de la APCI como herramienta....	54
4.4 Nuevas entidades, viejos problemas: Las debilidades antes de la APCI	56

5. “DE FILÁNTROPOS A AGITADORES”: LA INTERVENCIÓN DE LA APCI A LA AIDSESEP	58
5.1 Antes del conflicto (2006–2008)	60
5.2 Durante el conflicto (2009)	63
5.3 Después del conflicto (2010-2011)	66
5.4 Consecuencias de la intervención: la AIDSESEP en cifras	68
5.5 La APCI, la AIDSESEP y el conflicto: conclusiones previas	74
CONCLUSIONES	77
BIBLIOGRAFÍA	83
ANEXOS	97
Anexo 1	97
Proceso de pérdida de autonomía y de la politización de la APCI	
Anexo 2	97
Proceso de Intervención de la APCI hacia las ONGD	
Anexo 3	98
Cuadro comparativo del Reglamento de Organización y Funciones de la APCI del año 2002 y 2003	
Anexo 4	102
Cuadro de infracciones y sanciones hacia las ONGD por la APCI	
Anexo 5	103
Procedimiento de acciones de supervisión, fiscalización y sanción de la APCI a las ONGD	
Anexo 6	104
Proyectos de la AIDSESEP supervisados por la APCI en el 2009	
Anexo 7	106

Informes oficiales tras el conflicto socioambiental de Bagua con referencia a la supervisión y fiscalización de la APCI a AIDSESEP	
Anexo 8.....	109
Sanciones recibidas por la AIDSESEP en el 2010	
Anexo 9.....	110
Sanciones recibidas por la AIDSESEP en el 2011	
Anexo 10.....	111
Porcentaje de presupuesto recibido por la AIDSESEP desde el 2006 al 2011 para proyectos por la CINR según temas	
Anexo 11.....	114
Línea de tiempo de las etapas de la historia de la APCI (2002 – 2012)	
Anexo 12.....	118
Línea de tiempo de las etapas de la intervención de la APCI a la AIDSESEP (2006 – 2011)	



INTRODUCCIÓN

La transición democrática, tras la caída del gobierno dictatorial de Alberto Fujimori (1990-2000), trajo consigo dos consecuencias importantes para las organizaciones no gubernamentales (ONG) y la cooperación internacional. Por un lado, en este período las ONG volvieron a tener visibilidad a nivel nacional por liderar la lucha por la democracia, la defensa de los derechos humanos y la descentralización (Díaz Albertini y Melgar 2012: 30-31; y Toche 2013). Por otro lado, el monto de la cooperación internacional que recibió el Perú creció en comparación con los años anteriores, lo cual generó una gran expectativa sobre cómo esta debía administrarse (Banco Mundial 2017). De esa manera, estos temas empezaron a obtener mayor relevancia, no solo en política exterior, sino en la política interna.

En el año 2002, el Estado peruano creó la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) con la finalidad de gestionar, de manera eficaz y eficiente, la cooperación técnica internacional (CTI) y la cooperación internacional no reembolsable (CINR), ambas forman parte de la cooperación para la ayuda orientada al desarrollo (AOD). Dicha entidad se estableció con un enfoque proactivo hacia la cooperación internacional, y de articulación y colaboración con la sociedad civil (Llona 2008: 134). Asimismo, esta entidad fue dotada de autonomía, técnica, económica, presupuestal y administrativa¹ con la finalidad de solucionar los problemas de capacidad de gestión de la cooperación

¹ Ley N° 27692, artículo 1, numeral 2.

internacional y la falta de confiabilidad entre fuentes cooperantes y entidades públicas y privadas (Valderrama 2002: 12).

Sin embargo, tras algunos años de su creación, a la APCI se le adjudicaron nuevas funciones orientadas hacia el control de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), ya que empezó a supervisarlas y fiscalizarlas², como resultado de una fuerte incidencia por parte de las instituciones del Ejecutivo y del Legislativo para la modificación de su normativa. Posteriormente, a la entidad se le otorgó la potestad de sancionar a las ONGD³ y se implementó una serie de procedimientos para el cumplimiento de sus funciones. Al mismo tiempo, empezaron a surgir denuncias por parte de las ONGD en los medios de comunicación. Estas acusaban a la APCI de intervenirlas de manera arbitraria con la finalidad de amedrentarlas por oponerse a algunas medidas del gobierno de turno. Así, las acusaciones se produjeron durante el último año del gobierno de Alejandro Toledo (2006), en el período correspondiente a Alan García (2006 -2011) y los dos primeros años de Ollanta Humala (2011 -2012).

Ante este contexto, esta tesis indaga ¿de qué manera la APCI pasó de ser un proyecto estratégico de la cooperación internacional a convertirse en un ente de control de las ONGD (2002-2012)? Para cumplir con dicho fin, busca responder las siguientes preguntas: ¿cuáles fueron los procesos que atravesó?, ¿cómo se explican? ¿cuáles fueron los factores que permitieron ello?, y ¿cómo sus acciones de control afectaron a las ONGD? Se sostiene que la APCI atravesó por cambios rápidos y acumulativos que se desarrollaron entre el 2002 (creación de la entidad) al 2012 (reorganización de la entidad), los cuales se dividieron en cuatro etapas: un proyecto estratégico de la gestión de la cooperación internacional (2002 – 2004), creación y fortalecimiento de la entidad; la transformación de la APCI (2004 -2007), adjudicación de la función de fiscalización; la deformación de la APCI (2007 – 2011), adjudicación de la

² Ley N° 28386, artículo 2.

³ Ley N° 28925, artículo 9.

potestad sancionadora; y la reorganización de la entidad (2011 – 2012), agendación e implementación de la reorganización.

Así, se propone que, durante ese período, la institución perdió progresivamente autonomía de acuerdo con cuatro criterios: funcional, político, presupuestal y administrativo⁴, con la finalidad de que sus acciones respondieran al mayor control de las ONGD. Al mismo tiempo, determinados actores del Estado, provenientes del Ejecutivo y del Legislativo, utilizaron la entidad de acuerdo con sus intereses, logrando politizarla. Ello se observa en la intervención que realizaron contra algunas ONGD que se oponían a las medidas del gobierno de turno. Así, las funciones que la APCI poseía de supervisión, fiscalización y sanción se convirtieron en herramientas para influir en la sociedad⁵.

La metodología de esta tesis es cualitativa. Esto permitió utilizar herramientas como el trabajo de gabinete y de campo para recabar información necesaria para reconstruir minuciosamente la historia de la APCI en distintos aspectos. Se construyó una línea de tiempo de la APCI (2002–2012), en base a documentos normativos, documentos de gestión y la revisión de periódicos en versión web e impresa (*La República*, *El Comercio* y *Agencia Peruana de Noticias* (Andina)). Además, se realizaron entrevistas a altos funcionarios y servidores públicos de la APCI. Esta información se sistematizó en una base de datos para comparar las semejanzas y diferencias del contenido, logrando una triangulación de la información.

La estructura de la tesis se divide en cinco capítulos. El capítulo I contiene el marco teórico, en el cual se presentan las principales definiciones que guiarán el análisis de la tesis. En el capítulo II, se narra con detalle la historia de la APCI dividida por etapas. Los siguientes dos capítulos dan cuenta del análisis. En el capítulo III, se evalúa en qué medida perdió autonomía la APCI, mediante los criterios establecidos en el marco teórico. En el capítulo IV, se explican los factores que permitieron dicha pérdida de autonomía. En el capítulo V, se

⁴ Ver Anexo 1

⁵ Ver Anexo 2

presentan los procesos de supervisión, fiscalización y sanción de la APCI a la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) para documentar estas dinámicas y profundizar el análisis. Por último, se plantean las conclusiones de la tesis.



1. MARCO TEÓRICO

“El pueblo tiene derecho a protestar, a manifestar su descontento y a pedir lo que cree que necesita y le pertenece” (Prensa Libre 2008), con esta frase comenzaba uno de los tantos reportajes sobre conflictos sociales que se transmitieron durante la última década. Este contexto generó una gran cantidad de literatura sobre los conflictos y movimientos sociales en el Perú desde diferentes enfoques, métodos y especialidades. Por ello, posteriormente, se consideró que este tema había sido agotado y que muy difícilmente se podría realizar mayor aporte al debate. Sin embargo, en las ciencias sociales, al igual que en la realidad, los problemas no se agotan, más aún si estos no se han solucionado.

A partir de esta coyuntura surgió el interés de estudiar a un actor que muchas veces se presenta como juez, sin considerarse como parte: el Estado. Sin embargo, la idea no se limitó en observar las respuestas explícitas de este, sino que intenta analizar una que podría ser considerada como implícita: el uso político de entidades contra las asociaciones que lideran un determinado movimiento social. Para ello, se estableció como caso de estudio la fiscalización y supervisión de la APCI hacia las ONGD desde el 2002 (su creación) hasta el 2012 (su reorganización), lo cual se profundiza con el caso emblemático de la intervención a la AIDSESEP en la coyuntura del conflicto socioambiental de Bagua.

En ese sentido, esta tesis trasciende los de temas de la conflictividad social y los movimientos sociales, de tal manera que se centra en las instituciones, la APCI; el juego de poder, el uso político de esta; y de su relación con la sociedad, las ONGD. Es un estudio del cambio de una institución estatal a través del

tiempo, mostrando que su arquitectura formal puede variar rápidamente; así como sus fines, objetivos y su subordinación del poder político. Incluso, a veces, los cambios legales son menos relevantes que la forma en que la entidad modifica su forma de actuar. Así, el estudio dialoga con otros casos en los que se observan estos cambios en el tiempo en instituciones creadas con unos fines y, luego, transformadas por diversas razones.

Ahora bien, esta tesis no solo es descriptiva, sino que busca explicar el fenómeno, por lo que establece criterios de autonomía estudiados en una línea temporal e intenta explicar las razones por las cuales se produjo una pérdida de ella. Asimismo, explora los factores que pueden estar detrás de los cambios en el Estado peruano, y en forma más general, en Estados en desarrollo donde las oficinas públicas todavía poseen niveles de autonomía y capacidad limitados. Este capítulo posee como objetivo plantear el marco teórico, bajo el cual se desarrollará la tesis. Se divide en dos sub capítulos, en los cuales se plantean las definiciones de autonomía estatal y de la politización de una entidad pública.

1.1 La autonomía burocrática

Vergara (2015), sostiene que el Estado posee contornos discontinuos y porosos, por lo que desde la sociedad se influye al Estado, pero el Estado, a su vez, nunca deja de influir en esa misma sociedad (Vergara 2015: 24). En ese sentido, si bien, otras organizaciones y agentes modelan las relaciones sociales y políticas desde fuera del Estado (Skocpol 2007: 173), el Estado también estructura las relaciones cruciales entre este y la sociedad civil, y dentro de esta misma (Stephan 1978: 12). Esto lo hace mediante el uso del poder, el cual se entiende de manera relacional. Así, se define la acción estratégica del poder como aquella en la que un actor establece el fin que quiere o le interesa realizar y combina e instrumenta los medios que son necesarios o eficientes en la consecución de este (Del Águila 2000: 24).

Un aspecto del poder estatal es el de autonomía. Este se define como la facultad de la élite estatal para emprender sin negociación rutinaria o institucional las acciones que desee con grupos de la sociedad civil (Mann 2007: 58) o de establecer sus objetivos sin que sean un simple reflejo de las demandas o los

intereses de aquellos (Skocpol 2007: 174). Mazzuca (2012) plantea que estas definiciones son amplias generando confusiones y dificultades para su medición, ya que no especifican si esta autonomía pertenece al Estado, al gobierno, al régimen o la administración (Mazzuca 2012: 551).

En ese sentido, la autonomía que se estudiará en esta tesis se refiere a la que Carpenter (2001) denominó como autonomía burocrática. El autor sostiene que esta ocurre cuando los burócratas toman medidas coherentes con sus propios deseos, lo cual difiere con las acciones e intereses de los políticos que preferirían que se tomen otras o ninguna (Carpenter 2001: 4). Así, un bajo nivel de autonomía puede ser reflejo de una captura de actores que se encuentran dentro del Estado y no solo por grupos económicos o sociales poderosos externos.

Ahora bien, es necesario justificar, por qué esta definición permite un mejor análisis del tema planteado en esta tesis. Primero, la autonomía burocrática posee como presupuesto que el Estado no es un ente unitario y monolítico, sino que posee agencias u organizaciones con un nivel de autonomía diferente dependiendo de diversos criterios (Dargent 2012: 16). Por ello, a pesar de que el caso de estudio es una agencia estatal adscrita a una entidad superior, se puede estudiar bajo este concepto. Segundo, y en consecuencia a lo anterior, esta definición permite analizar la autonomía de acuerdo a su alcance territorial y rango temporal (Mazzuca 2012: 548). Así, se debe tomar en cuenta que la agencia analizada es un organismo público descentralizado y que el período de estudio es de una década (2002-2012), lo cual permite dar cuenta de las variaciones a las que hace referencia la teoría.

Los estudios sobre la autonomía del Estado peruano coinciden en que esta es baja, generalmente, por la injerencia de la élite económica en la toma de decisiones dando paso a una amplia literatura sobre la captura del Estado (Durand 2012). Sin embargo, también, es relevante tomar en cuenta la autonomía con relación a los políticos y la burocracia (Cortázar 2007). Por otro lado, a un nivel intraestatal, se realizaron investigaciones que dan cuenta de los

casos exitosos sobre la autonomía de una entidad, generando estudios sobre las denominadas islas de eficiencia (Durand 2002; Dargent 2009). Pero ¿qué sucede con aquellas entidades que fueron creadas con una autonomía establecida en su normativa, defendida por el nivel de especialización y aplicada para el ejercicio de sus competencias, pero que en el proceso la perdieron? En esa miríada de casos fallidos, la APCI es presentada como un caso interesante para analizar la transformación de una entidad respecto del cambio de nivel en su autonomía.

Existen diferentes maneras de medir el nivel de autonomía de una entidad (Carpenter 2001; Fernández y otros 2006; Skocpol 2007; Dargent 2014). Para realizar el análisis en esta tesis se plantean cuatro criterios de autonomía: funcional, político, administrativo y presupuestal, los cuales se basan en la teoría y en la normativa aplicada para la entidad estudiada.

En primer lugar, el criterio funcional se establece como la capacidad de una entidad para mantener su legitimidad política, mediante una reputación de pericia, eficiencia o protección moral y una compleja y diversa red de vínculos con intereses organizados (Carpenter 2001: 4). En ese sentido, el autor sostiene que la singularidad en la reputación de la entidad y la multiplicidad política permite que actores políticos externos a la entidad no intervengan en ellas y que se mantengan autónomas. Ello se puede medir mediante el éxito o fracaso de los intentos por cambiar el marco normativo de una entidad, específicamente sobre sus funciones, por impulso de actores externos o internos a ella.

En segundo lugar, el criterio político sigue la literatura que se enfoca en la autonomía de las entidades estatales respecto de los actores políticos del Poder Ejecutivo o del Congreso. Así, se define como la capacidad de no permitir la injerencia de las autoridades representativas, escogidas por voto; y de los altos funcionarios, cuyos cargos son de confianza, sobre las políticas que plantea e implementa una determinada entidad. Dargent (2012) advierte que si bien en una democracia, la burocracia no puede ser intocable frente a los representantes

políticos, se debe buscar una independencia a los intereses a corto plazo (Dargent 2012: 29).

En tercer lugar, el criterio administrativo se relaciona con los recursos humanos y con los procesos para el cumplimiento de sus funciones. Por un lado, la autonomía de la entidad se observa a través del personal que labora en ella. Por otro lado, la autonomía también se mide, mediante la forma en la que se establecen los instrumentos formales e informales para el cumplimiento de los objetivos de la entidad. (García 2006: 179). Se utiliza como unidad de medición los documentos que establecen los procedimientos, las acciones de la entidad para el cumplimiento de una función específica y el personal que la realiza.

Por último, se denomina como criterio presupuestal o “capacidad de fuego” a la existencia de recursos económico–financieros para hacer frente a las actividades que los objetivos de la agencia demandan (García 2006: 181). Este criterio, propuesto por Fernández y otros (2006), se mide a través de los recursos endógenos, aquellos que son del Estado; y exógenos, los que no son parte de la estructura estatal, pero son asignados para la ejecución de objetivos específicos (García 2006: 179). Para ello, se utiliza como unidad de medición el nivel de ejecución del presupuesto desagregado en funciones y origen.

1.2 La politización de la función pública

Se considera como parte de la función pública a toda actividad realizada dentro de la estructura estatal que presta servicios públicos a los ciudadanos y ciudadanas en nombre o al servicio del Estado (Peters y Pierre 2010: 18). A través de diferentes mecanismos⁶, esta ha sido resguardada de lo político con la finalidad de que alcance un nivel importante de eficacia y para asegurar la equidad de trato hacia los receptores finales (Torstendahl 1991, citado por Peters y Pierre 2004: 2). A su vez, estos se introducen para prevenir distorsiones en su ejercicio que algunos autores han denominado como politización (Chalmers

⁶ Estos mecanismos pueden provenir de la comunidad internacional, tratados internacionales sobre el empleo y la función pública; del propio Estado, normativas sobre el empleo público, sistemas de control y códigos de ética; o de las organizaciones de la sociedad civil, información de transparencia.

1977; Lacoviello, Zuvanic y Tommasi 2003; Peters y Pierre 2004; Peters y Pierre 2010).

Este fenómeno se define como la sustitución de criterios objetivos, como el mérito, para la toma de decisiones por otros basados en el interés político (Peters y Pierre 2010: 18). Chalmers (1977) sostiene que

cuando las reglas y los procedimientos establecidos para la función pública no están respaldados por (1) una tradición respetada y (2) una ideología ampliamente aceptada, es muy probable que se eviten las reglas y procedimientos a través de una influencia efectiva para acomodar nuevos patrones de poder (Chalmers 1977: 25, traducción propia).

Por un lado, el primer componente hace referencia a la existencia de procedimientos establecidos que legitimen y protejan la acción ejercida dentro de la función pública. Por otro lado, el segundo componente se relaciona con la afirmación de un paradigma en específico que oriente dichas acciones.

Sin embargo, la ausencia de ello conduciría a la politización de la entidad, lo cual puede observarse de acuerdo a seis aspectos planteados por Peters y Pierre (2010) que se desarrollan en la función pública. Primero, el número de personal de confianza es mayor que los burócratas de carrera. Segundo, los criterios de toma de decisión empleados responden a intereses políticos que a los de las funciones de la entidad. Tercero, son orientados hacia fines de esa índole. Cuarto, los funcionarios asumen tareas consideradas como "políticas". Quinto, no necesariamente estas acciones responden a los intereses de un partido, sino a una agenda más personalista del gobierno. Por último, la politización sobrevive y es funcional a la democracia.

En el caso del Perú, Dargent (2008) sostiene que la politización es una condición natural de la administración pública (Dargent 2008: 4), lo cual se observa a través de la recurrente creación de entidades, los innumerables intentos de reforma institucional y la eliminación de estas cuando los factores que la sostenían desaparecen. En esta tesis se sostiene que la politización generó que las funciones de supervisión, fiscalización y sanción de la APCI sean utilizadas para amedrentar a las ONGD que se oponían a algunas medidas del

gobierno. Para respaldar y profundizar ello se presenta la intervención de la APCI a la ONGD AIDSESP.



2. LA HISTORIA DE LA APCI (2002 – 2012)

La Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) es un organismo público descentralizado adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE). De acuerdo con su Ley de creación (Ley N° 27692), cuenta con autonomía técnica; por el tipo de actividad estratégica, prioritaria y especializada que realiza; económica, diseña y elabora su propia política de gasto; presupuestal, formula, aprueba, ejecuta y controla su presupuesto institucional; y administrativa, ejerce sus funciones de acuerdo a su estatuto.

Esta entidad es el ente rector de la CTI y la CINR. La primera, se materializa en la transferencia de técnicas, tecnologías, conocimientos, habilidades o experiencias; mientras, la segunda, se basa en la asignación de recursos en efectivo sin reintegración (APCI 2012: 39). Esta última es la que interesa en esta tesis en sus tres tipos: (1) la cooperación pública, se establece entre gobiernos en los diferentes niveles: nacional, regional y local; (2) la cooperación privada, se realiza entre fuentes privadas como las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD); y (3) la cooperación mixta, proviene de una mezcla de las fuentes descritas anteriormente (APCI 2012: 41).

Actualmente, la APCI posee la potestad de controlar, supervisar y fiscalizar la CINR. Sin embargo, estas funciones fueron impuestas como resultado de un proceso de intervención de actores estatales ubicados en el liderazgo nacional y en las oficinas y agencias centrales del gobierno. El objetivo de este capítulo es, mediante de una narración cronológica, describir las transformaciones que atravesó la APCI haciendo hincapié en las variaciones de autonomía. Este se divide en cuatro etapas durante casi una década desde su creación (2002) hasta su reorganización (2012).

2.1 Primera etapa: Un proyecto estratégico de la gestión de la CINR (2002 – 2004)

El 29 de agosto de 2001, siendo presidente de la república Alejandro Toledo (2001–2006) y Diego García Sayán como ministro de relaciones exteriores (2001–2002), se creó la Comisión de Trabajo encargada de elaborar el anteproyecto de la Ley de creación de la APCI⁷. El gobierno de turno “consideró conveniente para los intereses del Estado la creación de una agencia de cooperación internacional que permita el manejo coordinado y eficiente [...] y que facilite una adecuada interlocución con los países y organizaciones cooperantes” (Ministerio de Relaciones Exteriores 2001). Por ello, solicitaban que esta entidad tuviera las competencias suficientes para gestionar y oficializar la CTI en el Perú.

La comisión se constituyó con seis integrantes, liderada por Mariano Valderrama León, asesor del despacho ministerial del MRE en temas de cooperación internacional⁸. El proyecto de Ley planteaba a la entidad “como un instrumento eficiente y transparente de gestión de la cooperación internacional” (Valderrama 2002: 8). Esto se daría mediante su creación, para que sienta las bases para una gestión estratégica de la cooperación internacional; y de su implementación para que formule políticas y planes, promueva el manejo transparente de la cooperación internacional, y facilite la relación entre los actores que participan en ella.

Al año siguiente, el 12 de abril de 2002 se promulgó la Ley de creación de la APCI (Ley N° 2769). Esta la estipula como el “ente rector de la CTI y tiene la responsabilidad de conducir, programar, organizar y supervisar la CINR, en función de la política nacional de desarrollo” (Congreso de la República 2002). A

⁷ Resolución Ministerial N° 0676-2001-RE

⁸ Los demás integrantes fueron el embajador Enrique Palacios Reyes, director de la Oficina de CTI del MIRE y secretario ejecutivo de la SECTI; Carlos Salazar Couto, director de la Oficina de CTI de la DP; Víctor Manuel Loyola Rosario, director general de la Oficina de CTI del Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales; Juan Jiménez Mayor, asesor del despacho ministerial en asuntos jurídicos; y Marta Portillo Brousset, asesora de FONCODES (Ministerio de Relaciones Exteriores 2001).

diferencia de la CTI, la APCI poseía la función de supervisar a la CINR, para lo cual debería “cumplir con funciones basadas en la eficiencia, la transparencia y la concertación entre los actores públicos y la sociedad civil, tanto nacionales como internacionales” (Congreso de la República 2002). Si bien la entidad fue creada con esta función, esta no se consideró como una directriz de la política exterior ni como prioridad para la entidad, lo cual reafirmó la intención de los integrantes de la comisión mencionada anteriormente.

Luego, empezó la implementación de la APCI. El 7 de mayo de 2002 se constituyó la Comisión de Desactivación y Transferencia de la Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional (SECTI) a la APCI⁹, para iniciar la transferencia de funciones y recursos. La SECTI era el órgano encargado de la política y gestión de la cooperación internacional, adscrita al Ministerio de la Presidencia y, después, a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Esta poseía serios problemas de gestión de la cooperación internacional y de mediación entre los actores que participan en ella. Por ello, Valderrama (2002) la denominó como una suerte de ““mesa de partes” [...] con un manejo poco transparente guiado por criterios políticos” (Valderrama 2002: 12). En contraste, la nueva entidad promovería un manejo transparente de la CINR, para lo cual se había asegurado su autonomía en su normativa.

El 11 de julio de 2002 se formalizó el inicio de las actividades de la APCI¹⁰ y una semana después, el 21 de junio, se aprobó su Reglamento de Organización y Funciones (ROF)¹¹. Este reafirmó el enfoque de proyecto estratégico que se mencionó anteriormente, ya que los tres órganos de línea creados se centraron en mejorar la gestión de la cooperación internacional. Primero, la Gerencia de Cooperación Multisectorial (GCM) se concentraba en la identificación de las necesidades de CINR de las entidades públicas para fomentar su uso estratégico; segundo, la Gerencia de Programas de Cooperación Técnica Internacional (GPCTI) se encargaba de establecer las

⁹ Resolución Ministerial N° 178-2002-PCM

¹⁰ Resolución Suprema N° 254-2002-RE

¹¹ Resolución Ministerial N° 661-2002-RE

relaciones entre los actores de la CINR; y, tercero, la Gerencia de Seguimiento y Evaluación (GSE) elaboraba los procedimientos para valorar el uso adecuado de los recursos de la CINR. En ese sentido, solo se menciona como parte de un rol de supervisión “establecer mecanismos de transparencia sobre los recursos captados, el destino de los mismos y difundir los resultados en el uso de la cooperación técnica internacional” como función de la GSE (Ministerio de Relaciones Exteriores 2002a).

En menos de un año, el 9 de abril de 2003, se aprobó un segundo ROF de la APCI¹², en el cual todos sus órganos de línea cambiaron de denominación y de funciones. En ese sentido, los órganos de línea que se establecieron fueron la Gerencia de Políticas y Programas (GPP), la Gerencia de Gestión (GG) y la Gerencia de Operaciones y Capacitación (GOC). La primera se encargaba de definir, formular, elaborar y evaluar la política, planes y programas de la CTI; la segunda, acompañaba el diseño y formulación de las actividades, proyectos y programas de cooperación; y la última, era la responsable de administrar las acciones relacionadas con los actores de la CINR y los trabajadores de la APCI.

Este ROF presentó dos cambios importantes¹³. Por un lado, se eliminaron las funciones que enfatizaban la transparencia en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de los proyectos con CINR. Por otro lado, desapareció la incidencia sobre los procesos de evaluación y seguimiento, eliminándose la GSE. Sin embargo, a la vez, se observa cierta continuidad sobre el rol casi inexistente de la supervisión hacia las ONGD, lo cual demuestra que este tema, al menos para los altos funcionarios de la APCI, continuó sin representar la orientación bajo la cual la entidad buscaba trabajar.

Al mismo tiempo que la APCI se erigió como una entidad que solucionaría las taras de la gestión de la cooperación internacional, desde el Poder Legislativo, el Congreso de la República manejaba su propia agenda sobre lo que esta debía de encargarse. A partir del 2002 en adelante, se presentaron una

¹² Decreto Supremo N° 53-2003-RE

¹³ Ver Anexo 3

serie de proyectos de ley (PDL) con la finalidad de modificar el marco normativo bajo el cual se regía la cooperación internacional y la APCI. De estos, cuatro¹⁴ fueron los más importantes, ya que tenían como finalidad introducir como función del Estado, en cualquiera de sus modos, el control y la supervisión hacia las ONGD que recibían CINR. Los dos primeros buscaron modificar la normativa sobre la CTI y la APCI; mientras los dos últimos intentaban introducir mecanismos de transparencia a las ONGD que recibían CINR, haciendo énfasis en las fuentes privadas.

El 27 de mayo de 2003, se aprobó el dictamen que los aglutinaba para modificar el Decreto Legislativo (DL) N° 719 y la Ley N° 2769. Sin embargo, el Poder Ejecutivo observó la autógrafa de la ley en cuatro puntos¹⁵. Primero, esta no distinguía entre la CTI gestionada a través del Estado y aquella proveniente de fuente privada, sin intervención estatal. Segundo, la facultad de controlar, supervisar y fiscalizar la CINR y la correcta utilización de los recursos ya estaba consignada en la Ley. Tercero, se demostró la duplicidad de funciones respecto de los resultados de control, supervisión y fiscalización ante el Consejo Directivo de la APCI y de la Contraloría General de la República (CRG) por parte del director ejecutivo. Por último, se sostiene que la ley transgredía la Constitución Política del Perú, ya que violaba derechos fundamentales como la libre asociación.

En respuesta al Ejecutivo, la Comisión de Fiscalización y Contraloría (CFC) emitió un dictamen el 22 de junio de 2004. En este se defiende que no había problemas de definiciones conceptuales y la explícita de las funciones; se arguyó la necesidad del control interno por parte de la APCI y externo por la CGR; argumentaron la existencia de antecedentes sobre la limitación o cancelación de la inscripción a las ONGD, negando la violación a la libre

¹⁴ PDL N° 00391, PDL N° 03095, PDL N° 05467 y PDL N° 05890.

¹⁵ Dictamen de la Comisión de Fiscalización y Contraloría del 22 de junio de 2004. [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/da988c62aca8e73e0525749d00539be1/\\$FILE/00391DCMAY220604.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/da988c62aca8e73e0525749d00539be1/$FILE/00391DCMAY220604.pdf)

asociación. Posteriormente, el 11 de noviembre de ese año, el Congreso dio por agotado el debate y aprobó por insistencia la Ley N° 28286.

2.2 Segunda etapa: Transformación del proyecto (2004 – 2007)

El 12 de noviembre de 2004 el Congreso de la República promulgó la Ley N° 28386 que modifica la Ley de la CTI y la Ley de creación de la APCI. Por un lado, esta Ley aumentó tres artículos al DL N° 719¹⁶ sobre la información de los recursos que reciben las ONGD. Primero, estableció que los organismos receptores de CINR deben proporcionar anualmente a la APCI la información sobre el monto y la procedencia de los recursos que reciben para que esta sea publicada en el portal de transparencia de la institución. Segundo, otorgó la potestad de cancelación de registro de las ONGD a la APCI en caso de que estas utilicen indebidamente los recursos recibidos o para fines distintos a los que fueron proporcionados. Finalmente, estableció la obligatoriedad de dar en conocimiento al gobierno, en sus distintos niveles, sobre los proyectos ejecutados por las ONGD de acuerdo a su marco de intervención.

Por otro lado, la Ley N°28386 introdujo dos artículos en la Ley de creación de la APCI. Primero, creó la autoridad a cargo de la supervisión en esta entidad. Se otorgó al Director Ejecutivo la función de control, supervisión y fiscalización de la CINR que reciben las ONGD, para que este delegue la atribución al órgano administrativo competente. Segundo, normó sobre la presentación de los resultados de la supervisión de la CINR, estableciendo que el Consejo Directivo tiene la responsabilidad de hacerlo para su aprobación y, posterior, remisión a la Contraloría General. Estas modificaciones empezaron a transformar el enfoque estratégico de la APCI, para convertirla en un ente de control y supervisión. Así, el 18 de marzo de 2005, por medio de una resolución ejecutiva¹⁷, se delegó la

¹⁶ El Decreto Legislativo N° 719 se promulgó el 10 de noviembre de 1991, con la finalidad de establecer las normas generales a las que se sujetaría la CTI. Las entidades responsables eran la MRE, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Instituto Nacional de Planificación (INC) (Presidencia de la República 1991).

¹⁷ Resolución Directoral Ejecutiva N° 021.2005/APCI/DE

facultad de ejercer el control, la supervisión y la fiscalización de la CINR a la GOC.

Tras el cambio de gobierno,¹⁸ el 8 de agosto de 2006, el Partido Aprista Peruano (PAP) presentó un PDL para volver a modificar la Ley de creación de la APCI, remitido por Jorge del Castillo¹⁹. En este se explica que, tras la revisión y evaluación efectuada por el Poder Ejecutivo, se vio por conveniente presentar modificaciones a dicha ley en los siguientes temas: (1) funciones, se especifica el rol de control, supervisión y fiscalización de la entidad; (2) órganos de ejecución, se norma sobre las funciones del director ejecutivo y director ejecutivo adjunto de la APCI y (3), lo más importante para esta tesis, se determinan las infracciones y sanciones a aplicar contra las ONGD.

Tras su presentación, los representantes de las ONGD manifestaron que era una forma de encubrir el control que quería ejercer el gobierno a través de la APCI sobre las acciones y los resultados de los proyectos que las ONG realizaban. Esto, de acuerdo con sus representantes y los medios de comunicación, era el reflejo de una suma de vendettas (Campodónico 2006: 17), en la cual las fuerzas políticas, específicamente el PAP, el fujimorismo y Unión Nacional (UN) se habían unido para sacar del camino a las ONG que incomodaban en temas como defensa del medio ambiente, denuncias por violaciones a los derechos humanos y la inversión privada en territorio indígena.

Estas acusaciones tuvieron relevancia en los medios de comunicación, por lo que el debate se convirtió en un enfrentamiento entre aquellos que legitimaban la intervención del Estado por medio del control y otros que sostenían una intromisión en las ONGD por parte de este. Por su lado, el gobierno negó tajantemente que este sea una estrategia para debilitar a las organizaciones de la sociedad civil, por lo que incluso manifestaron el interés por

¹⁸ Alan García ingresó como presidente de la república para el período 2006 al 2011 con Jorge del Castillo como presidente de la PCM (2006-2008).

¹⁹ Proyecto de Ley N° 00025/2006-Cong

conversar con los representantes de las ONGD²⁰. Sin embargo, la ley se promulgó en dos meses, en los cuales rápidamente obtuvo dictámenes favorables de la CFC y de la Comisión de Relaciones Exteriores (CRE).

El 5 de diciembre de 2006, el texto fue aprobado y el 8 de diciembre de 2006, se promulgó la Ley N° 28925, la cual modificó nuevamente la Ley de creación de la APCI en dos puntos importantes. Por un lado, agregó la obligatoriedad de la inscripción de los proyectos, programas o actividades de las entidades que gestionan cooperación internacional sin la participación de los organismos del Estado en el registro de la APCI. Por otro lado, añadió la potestad de dictar medidas correctivas, mediante el establecimiento de infracciones y sanciones²¹ como función de la APCI.

Unos meses después, el 17 de mayo de 2007 se aprobó el Reglamento de Infracciones y Sanciones de la APCI (RIS)²², el cual ponía en ejecución la ley. Es importante considerar tres puntos sobre este. Primero, se especificaron las funciones de la CIS y de la DOC, antes llamada GOC, sobre la supervisión y fiscalización, y se creó la Dirección de Fiscalización y Supervisión (DFS). Por un lado, las dos últimas se establecen como órganos de instrucción, encargadas de la investigación de las infracciones. Por otro lado, la CIS y el director ejecutivo de la APCI se estipulan como órganos de resolución o decisión.

Segundo, este reglamento detalla las infracciones y sanciones que la APCI tiene potestad de imponer. Por un lado, se denomina como tal a “todo acto u omisión que se encuentra tipificado en la Ley, siendo el incumplimiento por caso fortuito o fuerza mayor no considerado” (Ministerio de Relaciones Exteriores 2007a). Estas se califican en tres niveles: leves, graves y muy graves. Por otro lado, las sanciones se aplican de acuerdo al nivel de las infracciones

²⁰ Las reuniones se realizaron entre el presidente de la PCM y de la presidenta del Congreso de la República; y las ONGD, representados por la Asociación Nacional de Centros, el Instituto de Defensa Legal (IDL), el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y la Comisión Andina de Juristas (CAJ), de acuerdo con las noticias publicadas por el diario *La República* con fecha 8 de noviembre y 9 de noviembre de 2006.

²¹ Ver Anexo 4

²² Decreto Supremo N° 027-2007-RE

previstas por el reglamento, siempre que sean debidamente comprobadas bajo un procedimiento administrativo. La norma aclara que su aplicación es independiente a la responsabilidad civil o penal que pudiere determinarse para cada caso. Tercero, se establece el procedimiento sancionador, el cual se puede dividir en dos fases, de instrucción y sanción²³.

Al día siguiente, el 18 de mayo de 2007, de acuerdo a las normas complementarias, se aprobó el tercer ROF de la APCI²⁴, en el cual se introdujeron cambios en la estructura orgánica para la aplicación de las leyes anteriores creándose formalmente la DFS y la CIS. Por un lado, la DFS, como órgano de línea, es la encargada de la supervisión y fiscalización del correcto uso de la CINR, para lo cual posee las siguientes funciones:

- Propone e implementa los lineamientos, políticas, normas y directivas de fiscalización.
- Elabora y ejecuta el Plan Anual de Fiscalización (PAF) y prepara el Informe Anual de Fiscalización.
- Efectúa el seguimiento, monitoreo y evaluación de las intervenciones apoyadas por la CINR y gestionadas a través de las entidades del Estado peruano.
- Determina la infracción de la norma en que incurre la entidad ejecutora de un proyecto u actividad, financiado por la CINR.
- Investiga las denuncias que planteen los ciudadanos o personas jurídicas respecto al uso inadecuado de los recursos de la CINR de proyectos que ejecutan las entidades privadas registradas en la APCI.
- Actúa como órgano instructor en las infracciones relacionados a los asuntos de su competencia (Ministerio de Relaciones Exteriores 2007b).

Por otro lado, la CIS es un órgano permanente especializado en aplicar el RIS, cuyas funciones ya fueron descritas. Cabe recalcar que por su naturaleza cuenta con independencia y autonomía funcional, por lo que sus decisiones no deben tener intervención de otros órganos de la APCI. Esta se conforma por tres miembros propuestos por el Director Ejecutivo y designados por el Consejo Directivo.

Estos rápidos cambios a nivel normativo y organizacional reflejaron el abandono de la orientación inicial con la que fue creada la APCI. Se minimiza la

²³ Ver Anexo 5

²⁴ Decreto Supremo N° 028-2007-RE

idea de modernizarla y hacerla más eficiente para promover el buen manejo de los fondos de cooperación internacional (Campodónico 2006: 17), con la finalidad de centrarse en la supervisión y fiscalización de las ONGD. Así, esta entidad es dotada con las funciones de supervisión y fiscalización y, luego, con la capacidad para sancionar. Al mismo tiempo, estos cambios no se orientaron hacia una mejor gestión de la CINR, es más, no se modificaron funciones sobre ello. En la siguiente etapa, se observa cómo todo esto se fue utilizado.

2.3 Tercera etapa: Deformación del proyecto (2007 – 2011)

Ante la promulgación de las leyes N° 28925 y N° 28875²⁵, las ONGD, que se habían organizado bajo una misma plataforma, la Asociación Nacional de Centros (ANC), presentaron ante el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) planillones con 9365 firmas recolectadas que respaldaban una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (TC) contra dichas leyes. Al mes siguiente, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) comunicó la validez del 96% de las firmas presentadas. Así, el 23 de abril de 2007 el TC admitió la acción de inconstitucionalidad. En esta se solicitaba que se declare un grupo de artículos²⁶ como inconstitucionales por

[...] vulnerar el principio constitucional de igualdad, el derecho a la vida privada, a la autodeterminación informativa, el derecho al secreto e inviolabilidad de las comunicaciones y documentos privados, la libertad de contratación, la libertad de asociación y el derecho a participar en la vida política, [...] y los principios constitucionales del derecho administrativo sancionador, establecidos [...] en la Constitución (Tribunal Constitucional 2009).

Meses después, el 7 de abril de 2007, treinta congresistas de la república, con el congresista Yonhy Lescano Ancieta de partido Acción Popular (AP) como apoderado, plantearon el mismo tipo demanda. A diferencia de la anterior acción

²⁵ El 15 de agosto de 2006 se promulgó la Ley que crea el Sistema Nacional Descentralizado de la CINR (Ley N° 28875), esta posee una orientación parecida a la Ley 28925, ya que insiste en que todas las ONGD que reciban CINR deberán de registrarse, incluso si el financiamiento es netamente privado.

²⁶ La demanda inconstitucional presentada por los representantes de las ONGD (Expediente N° 0009-2007-PI/TC) cuestionó los artículos 1; 2, inciso f; 3, 6 y 9 de la Ley N° 28925 y los artículos 2 y 5 de la Ley N° 28875.

de inconstitucionalidad presentada, esta cuestionaba más artículos de ambas leyes, pero mantenía una justificación similar²⁷.

Más allá del ámbito jurídico, a nivel mediático, se establecieron dos discursos contrapuestos, aquellos que apoyaban las leyes en cuestión, representados por el gobierno aprista y los congresistas de dicha bancada y aliados; y los que se encontraban en contra, siendo estos los representantes de las ONGD y algunos congresistas de la oposición. Dos meses después, el 28 de agosto de 2007, el TC resolvió acumular ambos expedientes²⁸ y el 29 de agosto el pleno jurisdiccional emitió sentencia²⁹. De acuerdo a esta, por un lado, declaró fundada la demanda de inconstitucionalidad correspondiente a los artículos 1 (sobre el objeto)³⁰ y 9(sobre las infracciones y sanciones) de la Ley N° 28925. Por otro lado, declaró infundado el pedido respecto de los demás artículos de esta y de la Ley N° 28875. Por ello, no se emitió una nueva ley, sino que se eliminaron aquellos que demandaba la sentencia.

Así, la APCI mantuvo la potestad de supervisión, fiscalización y sanción, pero con determinadas limitaciones. Primero, las ONGD estaban obligadas a reportar a la APCI, siempre y cuando reciban recursos de cooperantes estatales. Segundo, la APCI debía supervisar o fiscalizar los proyectos, más no a los sujetos o entidades que los ejecuten. Por último, estas intervenciones se realizarían en casos concretos con determinados requisitos.

Sin embargo, la APCI recibió constantemente denuncias y quejas sobre estos procesos, los cuales coincidentemente guardaban relación con la

²⁷ La demanda inconstitucional presentada por los representantes de los congresistas (Expediente N° 0010-2007-PI/TC) cuestionó los artículos 1, 2, 3, 6 y 9 de la Ley N° 28925 y los artículos 2 y 5 de la Ley N° 28875.

²⁸ Resolución del Tribunal Constitucional 0009-2007-AI 00010-2007-AI.

²⁹ Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional 00009-2007-PI/TC y 0010-2007-PI/TC (acumulados).

³⁰ "Para fines de transparencia, las entidades (que gestionan cooperación internacional sin la participación de organismos del Estado) tienen la obligación de inscribir en un registro que conduce la APCI, de carácter público e informativo, los proyectos, programas o actividades, así como la ejecución del gasto que realizan con recursos de la cooperación internacional (Congreso de la República 2006).

coyuntura política que atravesaba el país y que enfrentaba al gobierno con algunas ONGD. En marzo de 2006, las denuncias surgieron tras las manifestaciones del director ejecutivo de la APCI sobre el recibimiento y desviación de fondos de donaciones extranjeras para financiar la campaña “TLC: Así no”, señalando específicamente a Foro Salud y al Centro de Asesoría Laboral (CEDAL)³¹. Después, la Confederación Nacional Agraria (CNA) sostuvo que otras ONGD como el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) y la Coordinadora Rural (COORU) estaban atravesando por intervenciones por parte de esa entidad³². Finalmente, la APCI se defendió afirmando que no realizaba acciones de persecución contra dichas ONGD, sino que cumplía los procedimientos establecidos en su normativa³³.

Al año siguiente, las acciones de control que se establecieron en el PAF del año 2007 coincidieron con el proceso que seguía la acción de inconstitucionalidad explicada en párrafos anteriores, por lo que algunas ONGD que fueron intervenidas sostuvieron que esto respondía a una forma de represalia por haber iniciado dicho proceso. Así, el presidente del Instituto de Defensa Legal (IDL) denunció que la APCI había iniciado un nuevo procedimiento de fiscalización a propósito, incluso después de que esa ONG ya había sido intervenida anteriormente³⁴.

En el año 2008, la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), IDL, la Fundación Ecuménica para el Desarrollo y la Paz (FREDEPAZ) y el Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible (GRUFIDES) denunciaron la reactivación de una campaña de amedrentamiento y desprestigio contra las ONGD³⁵. Tiempo después, otras ONGD acusaron al gobierno de mandar su intervención por oponerse a políticas del gobierno en materia de medio ambiente, justicia y derechos humanos³⁶. El ejemplo emblemático de ello

³¹ Noticia publicada por *La República* con fecha 6 de mayo de 2006.

³² Noticia publicada por *La República* con fecha 2 de mayo de 2006.

³³ Noticia publicada por *La República* con fecha 7 de mayo de 2006.

³⁴ Noticia publicada por *La República* con fecha 6 de septiembre de 2007.

³⁵ Noticia publicada por *La República* con fecha 28 de marzo de 2008.

³⁶ Noticia publicada por *La República* con fecha 30 de marzo de 2008.

fue la supervisión de la APCI a AIDSESEP en el mes de setiembre³⁷, la cual se produjo poco tiempo después de haber liderado las movilizaciones amazónicas en contra de los decretos legislativos sobre el territorio de comunidades indígenas.

Este caso continuó en el año 2009, en el cual la APCI volvió a realizar acciones de supervisión a la AIDSESEP a principios de junio, al mismo tiempo que ocurrían los hechos más trágicos del conflicto socioambiental de Bagua y que se establecían mesas de diálogo³⁸. Por ello, se sostuvo que en vez de ser parte de un proceso que velaba por la transparencia de la cooperación internacional, esto se debía a una estrategia para amedrentar a los dirigentes de la AIDSESEP. En el año 2010, se inició la fiscalización dicha ONGD y, posteriormente, se determinaron las sanciones sobre algunos de sus proyectos.

Mientras tanto, desde el Congreso, se continuó impulsando la deformación de la APCI, coincidiendo con el caso de la AIDSESEP. En setiembre de 2008, se presentó un PDL que volvía a modificar la Ley de creación de la APCI³⁹ ante la CRE. Esta pretendía endurecer los procedimientos de control, mediante la judicialización de los casos y la insistencia en las sanciones que impliquen cancelación de la inscripción en los registros de la APCI. Este PDL fue debatido pocos días después de los sucesos acontecidos en la “Curva del Diablo” (Panfichi y Alvarado 2009: 24), aprobándose el dictamen. Sin embargo, ante la conmoción causada por dicho conflicto socioambiental se recomendó no aprobar el PDL.

2.4 Cuarta etapa: Reorganización del proyecto (2011 - 2012)

En julio de 2011, asumió el cargo de presidente de la república Ollanta Humala (2011–2016) y designó como ministro de relaciones exteriores a Rafael Roncagliolo (2011–2013). Desde dicho ministerio, se tenía una idea muy negativa del desempeño de la APCI durante el gobierno de García. Esto se

³⁷ Noticia publicada por *La República* con fecha 3 de setiembre de 2008.

³⁸ Noticia publicada por *La República* con fecha 4 de junio de 2006.

³⁹ Proyecto de Ley 02666/2008-CR.

comprobó con un informe interno sobre la entidad, que encargaron a una embajadora, en el cual se detallaban problemas a nivel de recursos, procesos y organización, pero también algunos casos que cuestionaban la probidad de algunos servidores públicos⁴⁰. Por ello, el 20 de setiembre de 2011, en la Sesión del Consejo Directivo de la APCI⁴¹, el MRE propuso la reorganización de esa entidad, con el propósito de alinear la CINR a los objetivos del gobierno, a efectos de convertirla en un organismo activo de manejo y gestión de recursos de la CINR para el desarrollo de los planes del país. Asimismo, se dispuso la conformación de la Comisión de Reorganización de la APCI⁴².

Tras la resolución suprema que dio por terminada la designación de Carlos Pando al cargo de director ejecutivo de la APCI⁴³, el 8 de diciembre de 2011, la entidad inició un período de acefalia que duró aproximadamente tres meses. Durante ese tiempo, el ejecutivo encargó el puesto a Álvaro Jesús Carrillo Mayanga, el cual había sido designado anteriormente como director ejecutivo adjunto⁴⁴. En un principio, se pensó elegir como directora ejecutiva a Rosa Florián Cedrón. De acuerdo con las entrevistas realizadas, se buscaba encomendar la reorganización como prioridad durante su futura gestión⁴⁵. Sin embargo, tras varios cuestionamientos relacionados con su experiencia en el tema de la cooperación internacional esta no se concretó.

Así, recién, el 29 de diciembre de 2011, se designó a Félix Grández Moreno como director ejecutivo de la APCI⁴⁶, pero a los pocos días presentó su renuncia irrevocable, la cual fue aceptada el 14 de enero del 2012⁴⁷. El problema radicaba en que la designación no se habría cumplido con todos los requisitos

⁴⁰ Entrevista a Luis Olivera el 28 de setiembre de 2017.

⁴¹ Resolución Directoral Ejecutiva N° 003-2011-CD/APCI

⁴² La Comisión se conformó con el director ejecutivo de la APCI, como presidente; un representante de la PCM; un representante del MRE; un representante de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales; y un representante de los gobiernos locales.

⁴³ Resolución Suprema N° 439-2011-RE.

⁴⁴ Resolución Suprema N° 440-2011-RE.

⁴⁵ Entrevista a Entrevistado 1 el 10 de noviembre de 2017.

⁴⁶ Resolución Suprema N° 469-2011-RE

⁴⁷ Resolución Suprema N° 006-2012-RE

que exigía la Ley⁴⁸. Grández habría sido asociado a una ONGD antes del tiempo previsto. Esto fue aprovechado por políticos y medios de comunicación que sostenían que la APCI no debía ser dirigida por personas que guardaran algún tipo de relación con dichas entidades. Los argumentos se sustentaban en que la APCI debía ser una entidad que se encargara de controlar a las ONGD, por lo que, si la persona en el puesto venía de ese rubro, lo más probable es que se genere un conflicto de intereses.

Esto generó que la APCI volviera a su estado anterior, sin cabeza, en el momento en el que la entidad necesitaba a una autoridad que llevara a cabo el proceso de reorganización. El 20 de enero de 2012, en la Sesión de Consejo Directivo de la APCI⁴⁹, se precisaron los integrantes de la Comisión. A diferencia del año anterior, se consideró la necesidad de agregar a un representante del MEF y se desagregó la representación de los gobiernos locales, por lo que se debía designar uno de los gobiernos regionales y otro de las municipalidades provinciales.

Posteriormente, el 30 de enero, en la siguiente Sesión de Consejo Directivo de la APCI⁵⁰ se aprobaron los objetivos y plazos de la Comisión. Así, se estableció que el objetivo general de la Comisión sería “formular una propuesta de reorganización de la APCI al Consejo Directivo, con el propósito de fortalecer el rol rector de la APCI [...] hacia una gestión por resultados” (Ministerio de Relaciones Exteriores 2012b). Al mes siguiente, el 11 de febrero de 2012, se formalizó la conformación de la Comisión de Reorganización de la APCI⁵¹ con una resolución suprema que especificaba los acuerdos anteriormente descritos. Además, establecía que todo lo estipulado en ella debía cumplirse en un plazo máximo de 90 días hábiles, contados desde su instalación. Luego de ello, los integrantes debían presentar los productos a los miembros del Consejo Directivo de la APCI.

⁴⁸ Ley 27692, artículo 9, inciso C.

⁴⁹ Sesión de Consejo Directivo de la APCI N° 001-2012-CD/APCI

⁵⁰ Sesión de Consejo Directivo de la APCI N° 002-2012-CD/APCI

⁵¹ Resolución Suprema N° 033-2012-RE

En un principio, la Comisión habría nacido con la intención de lograr una reorganización integral; es decir, que englobe el enfoque que debía tener la APCI sobre la CINR, el tipo de política que se buscaba establecer y las operaciones que facilitarían su ejecución. Esto se asociaba con los compromisos asumidos por el Perú descritos en el documento de la Alianza de Busán para la Cooperación Eficaz al Desarrollo⁵². Sin embargo, autoridades del gobierno y medios de comunicación plantearon sus propias demandas hacia la Comisión. Por un lado, los primeros presionaban para que se fortaleciera la capacidad de intervención de la APCI hacia las ONGD. Por otro lado, algunos los medios de comunicación que poseían una agenda explícita en contra de las ONGD llamaban a la sociedad civil a estar atentos de las acciones de la Comisión.

En medio de la reorganización, el 10 de marzo de 2012, se designó como director ejecutivo de la APCI a Luis Olivera Cárdenas⁵³. A pesar de esas presiones, la Comisión buscaba volver al proyecto inicial, el que se describió en la primera etapa⁵⁴. Sin embargo, esta no pudo cumplir con sus objetivos. Por un lado, la Comisión acordó no solicitar ninguna modificación de la Ley, ya que esto suponía que la propuesta pasara por la CRE del Congreso de amplia mayoría fujimorista, grupo parlamentario que constantemente presionaba a la APCI para que se incidiese en el control de las ONGD. Por ello, se buscó que todo se realice solo dentro de lo que Ley vigente permitiese. Por otro lado, la Comisión no recibió presupuesto para realizar algún tipo de trabajo más allá del escritorio. Así, durante el período que funcionó se utilizaron fondos de la CINR, específicamente de un proyecto financiado por la Unión Europea (UE), el cual se encontraba en el último año de ejecución.

⁵² “(1) Confiere a la cooperación internacional un carácter catalizador en tanto favorece o afecta el desarrollo de los procesos; (2) definir la inclusión de estos nuevos actores y contextos [...]; (3) por primera vez, incluye a las organizaciones de la sociedad civil en las negociaciones formales como actores del desarrollo por derecho propio.” (APCI 2012: 49).

⁵³ Resolución Suprema N° 055-2012-RE

⁵⁴ Entrevista a Luis Olivera el 28 de setiembre de 2017.

En consecuencia, la reorganización presentó una propuesta en la que se estipulaba los grandes lineamientos que debía seguir la APCI en relación con los documentos de gestión, los recursos humanos y financieros y los procesos para el cumplimiento de sus funciones. De acuerdo a un entrevistado⁵⁵, esta solo habría sido “un listado de lavandería”, cuyas recomendaciones no aportaban nada sustantivo. Así, tras casi cuatro meses desde que se conformó la Comisión, la APCI continuó sin su ansiada reorganización.



⁵⁵ Entrevista a Entrevistado 1 el 10 de noviembre de 2017.

3. ANÁLISIS DEL CASO DE ESTUDIO (I): LA AUTONOMÍA DE LA APCI

El análisis del caso de estudio se dividió en dos partes. En este capítulo se presenta la primera, la cual se centra en responder cómo se produjo las transformaciones respecto de la autonomía de la APCI. En ese sentido, se responde a través del estudio de los cuatro criterios de autonomía presentados en el marco teórico: funcional, político, administrativo y presupuestal, los cuales evaluados de manera conjunta permiten sostener la periodización presentada en el capítulo anterior.

3.1 Criterio funcional

La APCI, atravesó por dos cambios normativos relevantes, los cuales transformaron su orientación inicial. Estos fueron reflejo de una dinámica de pérdida de autonomía de la entidad, lo cual se puede observar a través de (1) la dinámica dentro de las comisiones del Congreso que intervinieron y (2) los PDL que los sustentaron.

Cuadro 1

PDL que dieron origen a la Ley N° 28386 y a la Ley N° 28295

<i>Etapa</i>	<i>Ley</i>	<i>Proyecto de Ley</i> ⁵⁶	<i>Fecha</i>
<i>I Etapa</i>	Ninguna	Ninguna	Ninguna
<i>II Etapa</i>	Ley N° 28386	PDL N ° 00391	22 de agosto de 2001
		PDL N° 03095	5 de junio de 2002
		PDL N° 05467	30 de enero de 2003
		PDL N° 05890	10 de marzo de 2003
<i>III Etapa</i>	Ley N° 28295	PDL00025/2006 - Cong	8 de agosto de 2006

⁵⁶ A cada PDL se le denominará con un número en el orden que se presentan en el Cuadro 1: PDL 1, PDL 2, PDL 3, PDL 4 y PDL 5, respectivamente.

<i>IV Etapa</i>	Ninguna	Ninguna	Ninguna
-----------------	---------	---------	---------

Basado en Banco de Proyectos de Ley del Congreso de la República (2017).
Elaboración propia

En primer lugar, esta parte se centra en la dinámica dentro de las comisiones del Congreso en las que se presentaron los PDL. En ese sentido, se analiza (1) la adherencia política de los autores o autoras del proyecto, (2) la composición de las comisiones a las que se presentaron y (3) el proceso que atravesaron hasta ser promulgados como leyes.

Por un lado, los PDL que sustentaron la Ley N° 28386 fueron presentados por congresistas de distintos partidos políticos, los cuales se respaldaron mutuamente. El PDL 1 fue presentado por el parlamentario Juan Valdivia Romero del PAP, el cual recibió apoyo por ocho congresistas de su mismo grupo parlamentario y uno del partido UN⁵⁷. Al siguiente año, la congresista Celina Palomino Sulca de Perú Posible (PP) presentó el PDL 2. Este contó con apoyo del Ejecutivo, al ser partido de gobierno, y del grupo parlamentario de PP, conformado por 32 congresistas. Posteriormente, el PDL 3 y el PDL 4 fueron presentados en el año 2003, por los congresistas Dora Núñez Dávila y Pedro Morales Mansilla, respectivamente. La congresista ingresó al parlamento con el Frente Independiente Moralizador (FIM); y Mansilla fue electo por Acción Popular (AP), pero ambos terminaron como parte de grupo parlamentario Unión Parlamentaria Descentralista (UPD).

Por otro lado, el PDL en el que se basó la Ley N° 28295 fue presentado por Jorge Del Castillo, el cual era congresista de la república por el PAP y presidente de la PCM. Este tuvo un amplio consenso entre las fuerzas políticas, lo cual permitió que el debate, la votación y la promulgación de la Ley se realice rápidamente. Además, desde el Ejecutivo existía una fuerte presión para que el PDL no se modifique.

⁵⁷ Oficio N° 0260-RAC/03 enviado a Carlos Ferrero Costa, Presidente del Congreso de la República, por el congresista Rafael Aita Campodónico.

Ahora bien, estos PDL fueron presentados ante cuatro comisiones del Congreso de la República, siendo relevantes los procesos de la Comisión de Fiscalización y Contraloría (CFC) y la Comisión de Relaciones Exteriores (CRE)⁵⁸. En primer lugar, la CFC recibió los cinco proyectos. El PDL 1 se presentó durante el período legislativo 2001-2002, en el cual el PAP y el PP eran mayoría, perteneciéndoles la presidencia y la secretaría respectivamente. Este proyecto se presentó en agosto de 2001 y, rápidamente, se aprobó un dictamen favorable. Sin embargo, este quedó en proceso hasta el año 2003, cuando en marzo se agregó con los demás proyectos.

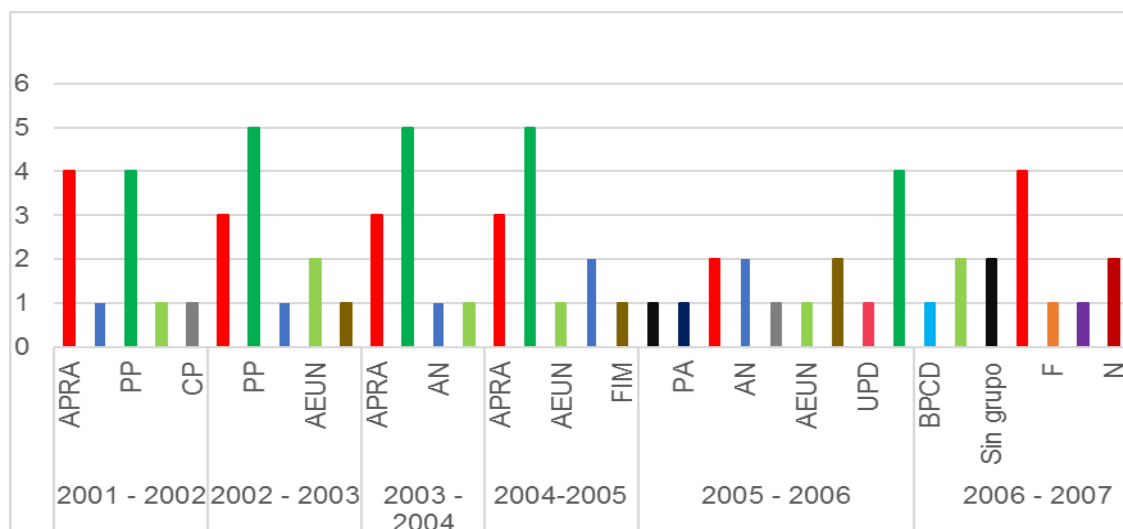
El PDL 2 correspondió al período legislativo de 2002-2003. Durante este, el PP poseía el mayor número de congresistas miembros y la presidencia correspondía al APRA. Este fue presentado y recibido por la CFC en noviembre de 2002. Sin embargo, el 18 de marzo de 2003, se aprobó un dictamen negativo, ya que se había planteado acoplar la iniciativa con los otros proyectos. El PDL 3 también se presentó durante el mismo período legislativo. Así, ingresó en febrero a la CFC. Sin embargo, rápidamente pasó a ser acoplado con el resto. El PDL 4 fue recibido por la CFC durante el período legislativo 2003-2004. En este el PP mantuvo la mayoría, mientras que el PAP obtuvo con la presidencia. Este PDL también fue unido con los otros tres para dar paso a la creación de la primera ley que modificó la ley de creación de la APCI.

Al cambio de gobierno, el PDL 5 se presentó con una nueva estructura de la CFC. En esta, el poder de PP desapareció y el PAP poseía el mayor número de integrantes. A pesar de que la presidencia durante este período legislativo correspondió al bloque Popular Compromiso Democrático (BPCD), el proyecto recibió un dictamen favorable rápidamente en menos de dos meses.

Gráfico 1

Miembros de la CFC por períodos legislativos desde el 2001 al 2007

⁵⁸ Las otras dos comisiones fueron la Comisión de Constitución y Reglamento y la Comisión de Defensa Nacional y Orden Interno.



Basado en Cuadro de Comisiones del Congreso de la República (2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007). Elaboración propia.

Cuadro 2
Tiempo que permanecieron los PDL en la CFC

Proyecto de Ley	Procesos				Tiempo total (meses)
	Presentación	Recepción	Dictamen/Acumulación	Envío al Pleno	
PDL 1	24/08/2001	27/08/2001	19/03/2003	24/06/2003	23 meses
PDL 2	19/11/2002	28/11/2002	18/03/2003	07/04/2003	6 meses
PDL 3	05/02/2003	12/02/2003	22/05/2003	22/05/2003	3 meses
PDL 4	12/03/2003	18/03/2003	22/05/2003	22/05/2003	2 meses
PDL 5	09/08/2006	15/08/2006	25/10/2006	26/10/2006	2 meses

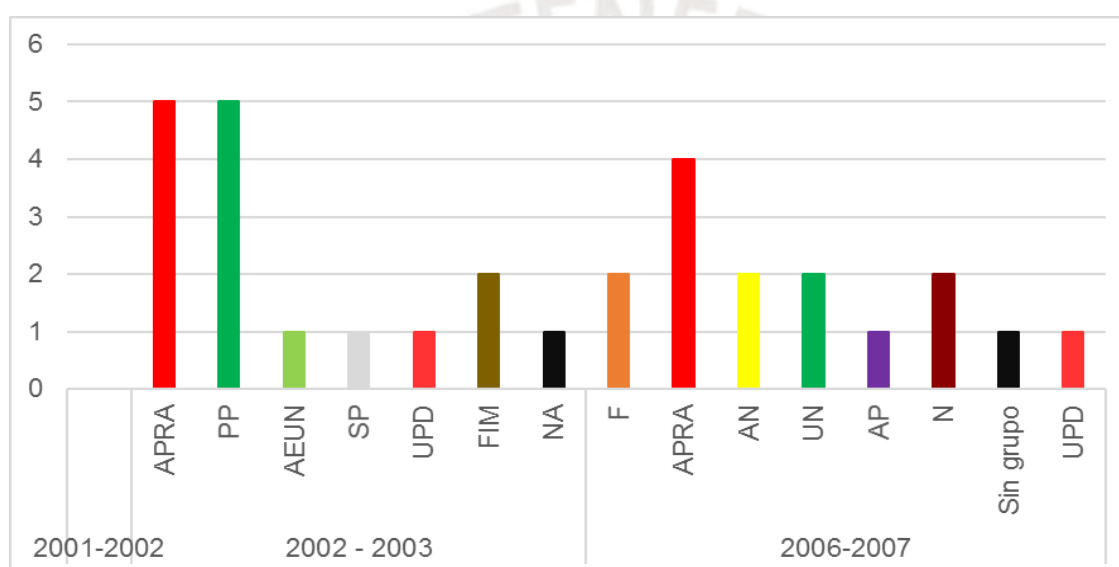
Basado en Banco de Proyectos de Ley del Congreso de la República (2017). Elaboración propia.

En segundo lugar, la CRE recibió tres de los cinco PDL. El PDL 1 se entregó durante el período legislativo 2001-2002 y continuó en la comisión durante siguiente legislación. En ese período, el PAP y el PP eran mayoría y ocuparon los cargos de presidente y vicepresidente, respectivamente. Así, en marzo del 2002 la comisión emitió un dictamen negativo a la propuesta, pero terminó siendo acumulada a los otros PDL. El PDL 2 se presentó en junio de 2002 y, a pesar de que la comisión emitió un dictamen negativo en diciembre de

ese año, este fue aprobado por la CFC. En el caso del PDL 5, este se envió durante el primer mes de gobierno de García y en el período legislativo de 2006-2007. En esos años, la CRE poseía una mayoría aprista y la comisión estuvo presidida por el grupo parlamentario fujimorista. Esto facilitó que el proceso se realice rápidamente. Así, a solo dos meses de haber sido ingresado, se emitió un dictamen favorable.

Gráfico 3

Miembros de la CRE por períodos legislativos desde el 2002 al 2007



Basado en Cuadro de Comisiones del Congreso de la República (2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007). Elaboración propia

Cuadro 3

Tiempo que permanecieron los PDL en la CRE

Proyecto de Ley	Procesos				Tiempo total (meses)
	Presentación	Recepción	Dictamen acumulación	Envío al Pleno	
PDL 1	24/08/2001	27/08/2001	07/04/2003	No	20 meses
PDL 2	05/06/2002	07/06/2002	18/12/2002	No	6 meses
PDL 5	09/08/2006	17/08/2006	04/10/2006	26/10/2006	2 meses

Basado en Banco de Proyectos de Ley del Congreso de la República (2017).
Elaboración propia

En segundo lugar, sobre los PDL que sustentaron las modificaciones de ambas leyes, el análisis se centró en los problemas, las propuestas y las consecuencias. Por un lado, la Ley N° 28386 fue producto de los PDL 1 al 4. El primero de ellos, planteó como problema que el Estado no poseía información alguna sobre el uso que le otorgaban las ONGD a los montos que recibían de la cooperación internacional. Así, Estas habrían manejado los recursos de la CINR de manera “celosa y confidencial”. Planteaba dos cambios; por un lado, se proponía que la SECTI⁵⁹ se convierta en “una autoridad con facultades para formular y ejecutar la política de control” (Valdivia 2001); y, por otro lado, establecía que los donantes en el exterior realicen declaraciones juradas muy detalladas sobre los recursos.

De este se desprenden tres ideas importantes. Primero, ya en el 2001 se buscaba que alguna entidad se encargara de controlar la cooperación internacional, interviniendo a los actores que participaban en ella. Segundo, el control se dirigía hacia los recursos y fondos que reciben las ONGD peruanas, pero la información es solicitada solo de parte de las fuentes cooperantes. Por último, no se distingue entre la cooperación internacional de tipo oficial o privado, ya que, al tratarse de este último, de acuerdo a las leyes vigentes en ese año, el Estado no debería de intervenir.

El segundo PDL planteó que “el marco legal vigente era débil en velar el buen uso de los recursos captados por la CINR” (Palomino 2002), por lo cual se necesitaba dotar a la APCI de funciones adicionales como promover y fiscalizar los proyectos, programas y actividades realizadas por las ONGD. Las modificaciones se realizarían a nivel funcional, determinando como funciones primordiales la “promoción, supervisión y fiscalización de la CINR” (Palomino 2002); y a nivel organizativo, creando el Comité de Fiscalización de las ONGD para que fiscalice, de forma exclusiva, a dichas entidades.

Por un lado, a pesar de que la APCI ya poseía la función de supervisión, se continuó presionando para que esta tuviera una normativa orientada hacia

⁵⁹ En esa fecha la APCI todavía no existía.

ello. Incluso, se incide en la creación de un órgano exclusivo para este tipo de funciones. Por otro lado, la justificación de las intervenciones se basó en argumentos de denuncia hacia las ONGD sobre mal uso de los recursos y, por ello poca transparencia, sin tomar en cuenta que estas ya poseían procesos monitoreo y evaluación por parte de las fuentes cooperantes.

El tercer PDL sostiene que las ONGD poseen una influencia y presencia importante en la sociedad por su número y el tipo de recurso que reciben. Sin embargo, estas organizaciones “no son ajenas a la influencia social del quiebre de valores éticos, especialmente, a actos de corrupción” (Núñez 2003), más aún cuando las fuentes cooperantes podrían condicionar a las ONGD por ser las financiadoras de proyectos. En ese sentido, el objetivo del proyecto era “garantizar la transparencia en los presupuestos de las ONG” (Núñez 2003), para lo cual era necesaria una Ley que obligue la publicación del “estado contable, los montos recibidos y el destino final de los recursos captados de las ONGD” (Núñez 2003).

Es interesante observar que la argumentación de este proyecto se basa en la suposición que las fuentes cooperantes, aquellas que otorgan los recursos de CINR, pueden intervenir en las acciones de las ONGD, las cuales estarían prestas a actuar de manera ilícita. Esto refleja el desconocimiento de los tratados suscritos por el Perú sobre el manejo y negociación de la CINR, en los cuales se establecen principios que limitan la injerencia de ambos actores. Por otro lado, se vuelve a omitir la diferencia entre CINR de origen privado u oficial, ya que la transparencia por parte de estos últimos es mucho más fuerte.

El cuarto PDL, sostiene de manera que no existía en el Perú una ley que “proteja y regule el derecho a tener acceso a la información sobre el uso y destino de los recursos de la cooperación internacional” (Morales 2003). Sumado a ello, la APCI “no puede velar de manera eficiente por el uso racional y transparente de los recursos captados, debido a la debilidad del marco legal vigente y el uso de mecanismos tradicionales y deficientes de control” (Morales 2003). En ese sentido, la ley supondría la obligatoriedad de todas las ONGD de crear una

página web con un portal de transparencia que cuente con información sobre temas, documentos, políticas de acceso público.

Este PDL reafirma el argumento que se está construyendo en este análisis. Tras el argumento de la transparencia y la gestión de la CINR, se esconde un interés por intervenir en las acciones de las ONGD. Esto sucede específicamente en aquellas que trabajan en temas que son espinosos para el gobierno, como los derechos humanos o la protección del medio ambiente, o que le pueden otorgar réditos políticos, como las políticas sociales en poblaciones vulnerables. Además, la APCI vuelve a ser el medio para lograr dicha intervención.

Por otro lado, la Ley N° 28295 fue realizada en base al PDL 5. A diferencia de los otros PDL, en el archivo digital de este, no se cuenta con un documento que justifique o que desarrolle la propuesta. A parte de ello, se debe recalcar dos puntos importantes. Por un lado, es la primera vez que se introduce la función de sanción a la APCI y, por otro lado, el apoyo del gobierno de turno facilitó que estos cambios se realicen de forma más acelerada.

3.2 Criterio político

La normativa se ejecuta, mediante políticas, planes y acciones que se plantean de acuerdo a una determinada orientación. Estos dan cuenta lo que para la entidad es relevante. Sin embargo, en una entidad con baja autonomía, podrían responder a acciones direccionadas hacia intereses políticos. Este criterio se mide a través de la comparación entre las prioridades establecidas por la PCM, el MRE y la APCI.

Durante la primera etapa (2002-2004), la APCI inició sus acciones de acuerdo a cuatro objetivos: liderar un sistema de cooperación internacional, concertar los temas importantes entre los actores de la CINR, instaurar una lógica de trabajo en función a resultados, y simplificar los procedimientos haciéndolos más accesibles al público. Por ello, sus primeras acciones estuvieron dirigidas a los sectores que participaban de la CINR y a las fuentes cooperantes a través de negociaciones bilaterales. Asimismo, se apostó por

introducir a profesionales especializados en la entidad, dando cuenta de su orientación estratégica. Por su lado, el MRE tuvo dos prioridades. La entidad buscaba colocar al Perú en materia de política exterior dentro de organismos internacionales e impulsar los TLC con diferentes países. La relación entre ambas entidades se desarrolló a través del uso de redes del MRE para las negociaciones sobre la CINR.

En la segunda etapa (2004-2006), la APCI tuvo tres objetivos. Primero, se consideró necesario que se establezcan y desarrollen las prioridades nacionales sobre las cuales la CINR debía ejecutarse. Por eso, se trabajó en un programa de fortalecimiento de la capacidad de gestión de la cooperación internacional⁶⁰. Ello permitiría reducir la discrecionalidad que existía sobre lo que necesitaba el país y sobre lo que se les solicitaba a las fuentes cooperantes. Segundo, se consideró importante establecer un mecanismo de concertación con las fuentes de cooperación internacional. No existía un espacio formal y reglamentado de coordinación entre el Estado peruano y las fuentes cooperante. Esto cambió cuando se conformó el Fondo de Donantes. Por último, se asumió el compromiso por simplificar los procedimientos de la APCI y mejorar el servicio al cliente. Por un lado, se trabajó en introducir una lógica de cliente. Para ello, se introdujo personal con experiencia en el sector privado. Por otro lado, se modificaron procedimientos largos, sin facilidades y sin utilidad posterior.

Durante esta etapa, el MRE poseía una agenda bastante alejada de la CINR. Incluso, esta había dejado de tener importancia para el gobierno al recibirse cada vez menos montos por fuente oficial. En ese sentido, la política exterior se centró en la consolidación de la democracia como parte de una estrategia de presentación del Perú, la construcción de un liderazgo sudamericano, la consolidación y profundización de asociaciones autónomas con países de interés, etc. Sobre la CINR, nadie del MRE discutía el tema técnico o pretendía contestar sobre las prioridades del país para la negociación de la CINR. Así, su interés era solamente operativo, “cuestiones de carácter formal y

⁶⁰ Entrevista a Óscar Schiappa Pietra Cubas el 6 de octubre de 2017.

de manera eventual como firmar convenios”⁶¹. Este tipo de relación se habría mantenido con la PCM, la cual solamente incidía en el cumplimiento de las funciones contempladas “sin realizar ningún tipo de interferencia o participación en cuestiones más de fondo”⁶². Sin embargo, esto cambiaba con el tema de las ONGD, ya que sobre este existía preocupación por la presión de otros grupos políticos y de la prensa. A pesar de ello, la APCI habría tenido un margen de autonomía que le permitió actuar, incluso sin conocimiento del MRE o a la PCM.

En la tercera etapa (2006-2009) se establecieron otras prioridades de acuerdo a la gestión de cada director ejecutivo bajo las directrices del gobierno de turno. Por un lado, con Agustín Haya de la Torre a la cabeza de la APCI, se establecieron cuatro prioridades. Primero, se buscó fortalecer a la APCI como instrumento de la política de desarrollo del país. La segunda prioridad buscaba lograr una eficiente y eficaz gestión administrativa en base a un cambio en los procesos administrativos y al desarrollo de los recursos humanos. Ambas estuvieron alineadas con la orientación de las etapas anteriores. La tercera prioridad se basó en la implementación del Sistema Descentralizado de CINR. La idea se sustentaba en que era necesario que la CINR se distribuya por todo el Perú. Además, esta debía ser destinada especialmente en aquellas regiones que poseían altos niveles de pobreza y pobreza extrema. Por último, se impulsó efectivamente los procesos de control y fiscalización a los organismos receptores de la CINR.

Estas líneas de trabajo no estuvieron expresamente consideradas como prioridades para el MRE. Sus principales objetivos se centraban en la integración y desarrollo fronterizo, la organización internacional y foros internacionales, la integración y negociaciones internacionales, la promoción económica del Perú, etc. A pesar de ello, la relación entre el MRE, la PCM y la APCI era muy fluida y positiva cuando se trataba de cooperación internacional. Sin embargo, lo que había más era “cierto escandaleta público por el debate en el Congreso, que

⁶¹ Entrevista a Óscar Schiappa Pietra Cubas el 6 de octubre de 2017.

⁶² Entrevista a Óscar Schiappa Pietra Cubas el 6 de octubre de 2017.

había que ajustar a las ONGD que estaban metidos en temas de derechos humanos”⁶³.

Posteriormente, entre los años 2009 y 2011, ingresó, como director ejecutivo de la APCI, Carlos Pando. En su gestión se establecieron cinco prioridades. Primero, se buscó mantener el flujo de la CINR hacia el Perú de acuerdo a los criterios que se establecieron en la Declaración de París⁶⁴. Esto se estableció de acuerdo con el nombramiento del Perú como país de renta media y la disminución considerable la CINR. El segundo lineamiento buscó la construcción de un efectivo Sistema Nacional Descentralizado de CINR, el cual permitiría organizar la demanda de la cooperación a nivel sectorial y territorial. Para ello, por un lado, se ejecutaron los proyectos APCI-AECID, con financiamiento de la cooperación española; y APCI-UE, con el financiamiento de la Unión Europea.

El tercer lineamiento, buscó lograr un nítido perfil como país cooperante técnico en América Latina. Para ello, la APCI debía reorganizarse y dotarse de recursos en función de las nuevas características de la CINR. Esto implicaba implementar mecanismos que permitan la ejecución de la cooperación Sur-Sur y de la cooperación triangular. Por otro lado, el cuarto lineamiento, buscó desarrollar una adecuada, eficiente y eficaz gestión administrativa de los recursos que poseía la APCI. Para ello, se incidió en el diseño y la implementación de documentos de gestión. Por último, la APCI debía desarrollar una efectiva fiscalización de los proyectos de la CINR ejecutados por entidades privadas. Para ello, se planteó desarrollar una metodología rigurosa en los Planes Anuales de Fiscalización (PAF).

Ahora bien, la relación de la APCI con la Cancillería era muy estrecha⁶⁵. Si bien el ministro del MRE no despechaba directamente, se establecieron reuniones mensuales y quincenales con los viceministros, Gonzalo Gutiérrez y

⁶³ Entrevista a Agustín Haya de la Torre La Rosa el 20 de octubre de 2017.

⁶⁴ Apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad (APCI 2012: 20).

⁶⁵ Entrevista a Carlos Pando Sánchez el 2 de octubre de 2017.

Néstor Bopolicio. Por otro lado, en relación con el Ejecutivo, el presidente García estaba convencido de la idoneidad de Pando y de los lineamientos de la APCI. Sin embargo, la relación con la presidencia y la PCM no era directa. Los informes se realizaban por escrito y no se pudo concertar alguna reunión, porque “la cooperación no era precisamente el primer punto de agenda del presidente”⁶⁶.

Finalmente, la cuarta etapa (2011 - 2012) se establecieron cinco prioridades parecidas a las anteriores. Estas se centraron en el alineamiento de la CINR a las prioridades del país, el impulso mayor de la Cooperación Sur-Sur y triangular, la promoción de una mayor articulación y coordinación de la CINR y a la promoción del uso óptimo de la CINR a nivel público y privado. Es interesante notar la relación con el MRE y la PCM era muy fluida; sin embargo, la APCI continuó sin ser prioridad en la política exterior.

3.3 Criterio administrativo

La orientación de las políticas y las prioridades de las políticas, planes, etc. se reflejan en las acciones de la burocracia. El problema surge cuando estas se orientan por criterios no objetivos con índole político, generando un bajo nivel de autonomía de la entidad. En este apartado se analizan los instrumentos formales e informales para el cumplimiento de sus funciones de supervisión, fiscalización y sanción. Los instrumentos que utiliza la APCI para cumplirlas son el PAF y el Informe Anual de Fiscalización (IAF). Durante las cuatro etapas por las que atravesó la entidad, estos se diferenciaron en sus objetivos, metodología y resultados. Cabe recalcar que en la primera etapa (2002-2004) la APCI no realizó ninguna acción relacionada con su función de supervisión ni alguna herramienta para su ejecución. Por ello, el análisis parte desde la segunda etapa.

En primer lugar, los objetivos de los PAF se diferenciaron respecto de la incidencia para cada una de las funciones de control. Durante la segunda etapa se planteó una herramienta anterior, el cual respondía a la necesidad de cumplir con las funciones designadas por su normativa. En la tercera etapa, se ejecutaron los PAF correspondientes a los años 2007, 2008 y 2009. El primero

⁶⁶ Entrevista a Carlos Pando Sánchez el 2 de octubre de 2017.

tuvo como objetivo desarrollar acciones de control, supervisión y fiscalización a las entidades privadas registradas en la APCI (APCI 2011: 26). El segundo planteó un objetivo más conciso que sugería el desarrollo y ejecución de un sistema de control para verificar la correcta utilización de los recursos entregados y los beneficios tributarios concedidos (APCI 2011: 38).

Por último, el tercero, hizo hincapié en la eficiencia y eficacia del uso de dichos recursos. De esa forma, se centró en el cumplimiento de los niveles de resultados de los proyectos ejecutados (APCI 2011: 58). Posteriormente, en la cuarta etapa, los PAF 2010, 2011 y 2012 tuvieron como objetivo verificar el uso correcto de los recursos de la CINR tomando como referencia los términos y condiciones establecidos en el Convenio entre los actores que participan de ella (APCI 2011: 80; 2011c: 24 y 2012: 13). De ello se extraen dos ideas. Primero, se observa el cambio en la orientación de los objetivos. Al principio, estos solo buscan el cumplimiento de la normativa, pero, luego, se intenta fortalecer a la entidad en su rol de ente de control. Segundo, el objeto de intervención también varió de acuerdo con los objetivos. En un principio se tomaban acciones de control en contra de las ONGD; luego, hacia los proyectos.

En segundo lugar, la metodología utilizada en estos documentos de gestión se transformó con la intención de evitar las denuncias por amedrentamiento contra la APCI, pero presentaron espacios que facilitaban su uso político. Durante la segunda etapa no se estipuló una metodología. Las acciones de control se basaron en intervenciones erráticas y desarticuladas que permitían cumplir con la norma. A partir de la tercera etapa esto cambió. Los PAF 2007 y 2008 empezaron a introducir criterios de muestreo, como el aleatorio simple. Esta técnica básica no hizo que las denuncias de las ONGD cesaran.

Posteriormente, en búsqueda de la transparencia en el proceso, en el 2009 se estableció una metodología más rigurosa. Para ello se establecieron criterios de selección de la muestra que fueron ponderados de diferente manera en los años siguientes. Sin embargo, se mantuvo la posibilidad de intervenir a las ONGD por denuncias realizadas por terceros o de oficio, si una autoridad lo

mandaba. En ese sentido, algunas ONGD que no eran parte de la muestra volvieron a denunciar acoso por parte de la APCI. De este análisis se puede concluir previamente que las faltas de criterios establecidos para las acciones de control generaron suspicacia, pero el establecerlos con “cartas bajo la manga” fortaleció las acusaciones sobre el uso político de las APCI. Así, mayor rigurosidad metodológica no necesariamente significa menos politización.

En tercer lugar, los PAF concluyeron en acciones de sanciones para las ONG y proyectos supervisados y fiscalizados. Sin embargo, el número de estos no fue proporcional, al no poderse demostrar el mal uso de los recursos de la CINR en la magnitud que se acusaba a las ONGD. Durante la primera etapa se realizaron 98 intervenciones en total, de estas el 61.2% correspondieron a las ONGD. Al año siguiente, empezando la segunda etapa, se realizaron 105 intervenciones, de las cuales las ONGD representaron el 48.5%. El IAF de ese año recomendó iniciar proceso administrativo a 13 de estas entidades. Sin embargo, solo empezaron 5 procesos, de los cuales 2 fueron desestimados, 2 sancionados y 1 pendiente. Asimismo, la DFS recibió 30 denuncias, de las cuales solo una procedió. En el año 2008 se realizaron 62 intervenciones, un poco más de la mitad del año anterior. Sin embargo, la tendencia de intervenir ONGD aumentó llegando a representar el 50% de la muestra. Además, se recibieron 10 denuncias y un número no determinado de oficios que solicitaban acciones de control sobre determinadas ONGD.

En el año 2009 se realizaron 155 intervenciones, siendo el 78% proyectos de ONGD. De acuerdo con el IAF de dicho año, se obtuvieron los siguientes resultados. El 50% de las ONGD supervisadas logró el nivel de bueno en eficiencia y de eficacia, el 71% de las ONGD poseen un nivel bueno de pertinencia sobre la ejecución de sus proyectos y la mayoría de ellas presentan un nivel de bueno respecto de la sostenibilidad de estos. Por otro lado, de las 72 fiscalizaciones que se desarrollaron a ENIEX y ONGD, en 41 de estas no se encontraron infracciones, mientras en el caso de las otras 31 entidades se encontraron 58 presuntas infracciones desde el nivel leve al muy grave. En la cuarta etapa, las acciones disminuyeron casi a la mitad, realizándose solo 65

intervenciones. Sin embargo, ese año se iniciaron procedimientos sancionadores a 13 proyectos intervenidos por ser parte de la muestra, denuncias y de oficios.

3.4 Criterio presupuestal

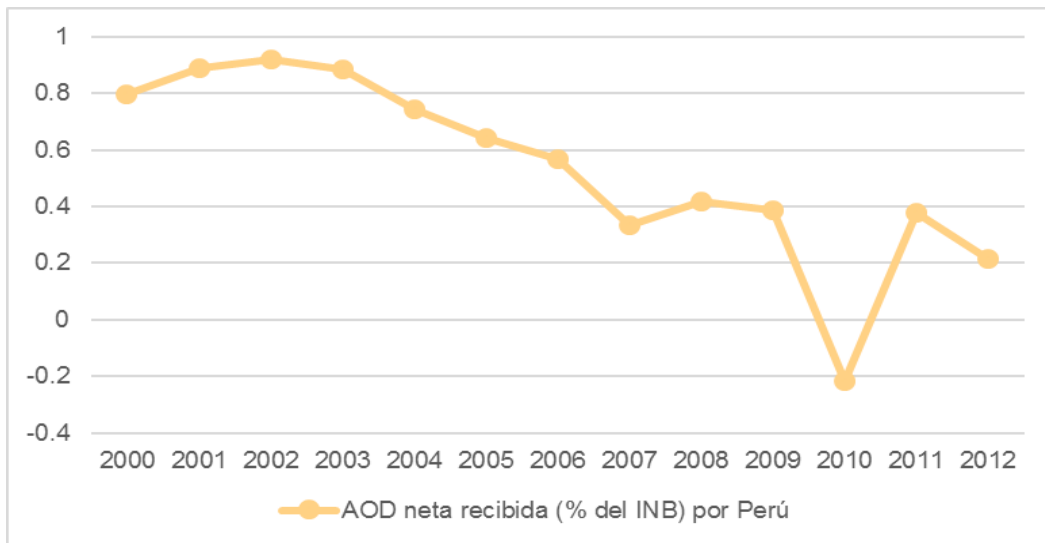
El 22 de octubre de 2001, se realizó la Mesa de Cooperación Internacional de Madrid. De acuerdo con Valderrama (2002), el Perú fue exitoso, ya que logró el desbloqueo de proyectos de la CINR, el incremento de los montos y el aumento de donaciones para el país. Así, en total se comprometieron 1886,8 millones de dólares. Al año siguiente, tras la creación de la APCI, se suponía que esta se encargaría de gestionar los recursos de la CTI, lo cual ascendía a 778.5 millones de dólares. Mientras tanto, el MEF administraría el resto de los fondos, el 67%, que se componía de préstamos multilaterales, crédito concesional y canje de deuda.

A pesar de ello, se generó una alta expectativa de lo que la APCI recibiría. Así, algunas autoridades políticas y líderes de opinión consideraron que el dinero comprometido llegaría de manera automática, por lo que cuando pasó el tiempo y no observaron resultados consideraron que la Mesa de París había sido un fracaso. Lo cierto es que los compromisos asumidos estaban supeditados a algunas condiciones. Primero, se necesitaba una contrapartida nacional; segundo, los países cooperantes solicitaban que los recursos se inviertan en proyectos estables y, por último, el dinero se entregaría al Perú en partes en proyectos a largo plazo.

Esto contrastó con el monto de CINR que empezó a recibir el país, el cual disminuyó progresivamente a partir del 2002 como resultado de la transición a la democracia y la recuperación económica. En ese sentido, la APCI, que fue creada bajo esas expectativas, poco a poco perdería la orientación de proyecto estratégico para la gestión de la CINR. En cambio, se empezó a dirigir hacia un campo mucho más mediático: el control de las ONGD.

Gráfico 3

Porcentaje de CINR neta recibida por el Perú en el período 2000 al 2012

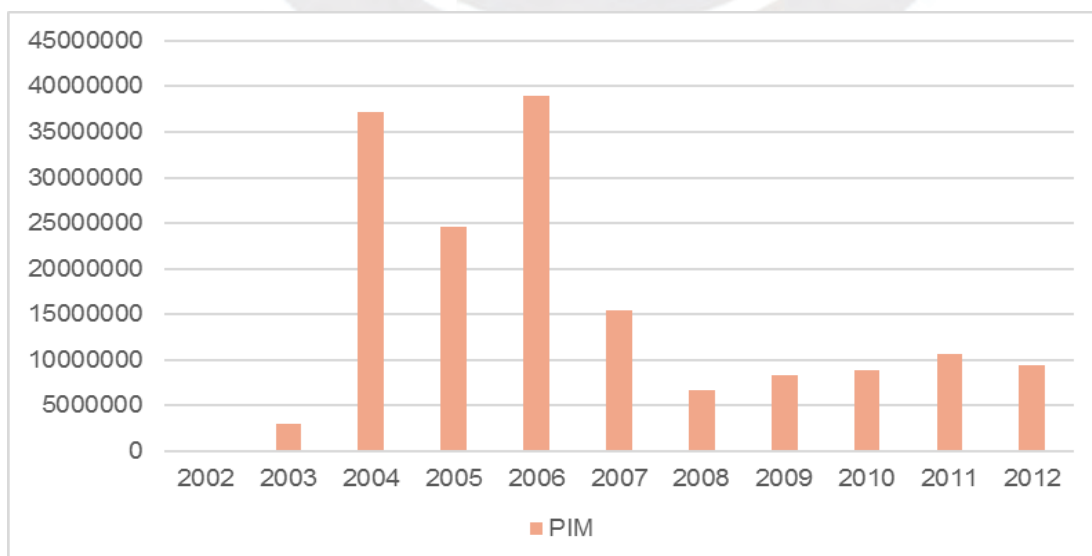


Basado en Base de datos del Banco Mundial (2017). Elaboración propia

Ante dicha situación, el presupuesto que recibía la APCI también era nimio frente a otros sectores. Esta entidad posee su propio pliego presupuestal, por lo que puede disponer de sus recursos directamente. Sin embargo, de modo longitudinal, durante los primeros años de creación, la APCI tuvo casi el doble de presupuesto que en los años posteriores a partir del 2007. Esto coincide con la importancia que se le otorgó a la cooperación internacional en las diferentes gestiones gubernamentales, como se explicó anteriormente.

Gráfico 4

Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de la APCI del 2002 al 2012

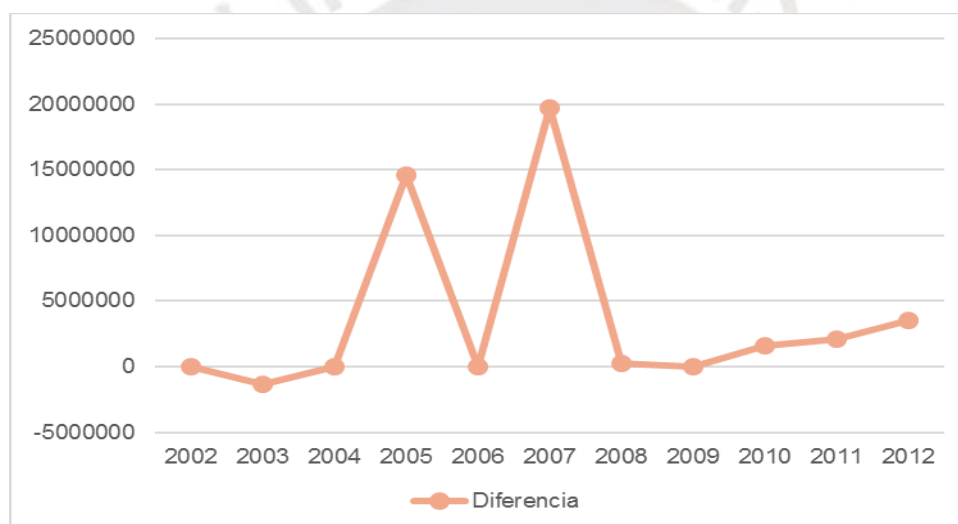


Basado en Base de datos Consulta amigable del Ministerio de Economía y Finanzas (2017). Elaboración propia

La APCI solicitó ampliar su presupuesto desde el año 2003, teniendo dos picos importantes que coinciden con el período en el que se le otorga las nuevas funciones de control hacia las ONGD. Posteriormente, en el año 2009 la ampliación crece, siendo una constante hasta el año 2012. A su vez, la APCI ha mantenido un nivel de ejecución importante sobre su presupuesto siendo el promedio entre los años 2002 al 2012 de 75%.

Gráfico 5

Diferencia entre el PIA y el PIM de la APCI del año 2002 al 2012



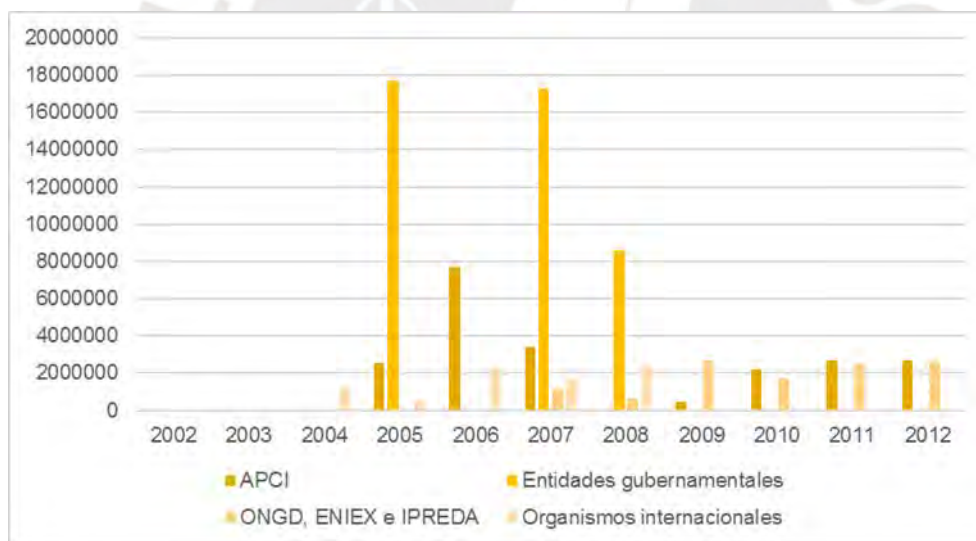
Basado en Base de datos Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas (2017). Elaboración propia

Del total del PIM entre los años 2004 al 2007, la mayoría de los recursos se destinaron a actividades o proyectos dirigidos entidades gubernamentales, lo cual se compone de las transferencias económicas que se realizaron a entidades como el Poder Judicial o algunos gobiernos regionales. Después, se encuentran las actividades o proyectos dirigidos a la APCI como el fortalecimiento y, el posicionamiento de la entidad, la gestión de proyectos y la gestión de la CINR. Por último, en mucho menor medida, se dirigieron recursos hacia los organismos internacionales lo cual se observó en establecer mecanismos de coordinación y participación en asuntos de cooperación internacional

En cambio, a partir del 2008 ya se puede observar que el presupuesto dirigido a las ONGD, ENIEX e IPREDA es importante, siendo casi igual que el monto designado para actividades y proyectos a la APCI. Dentro de esa categoría de clasificación, se encuentran las actividades y proyectos relacionados con la inscripción y registros de los organismos privados involucrados en la CINR y la supervisión, control, fiscalización y sanción. Esta tendencia se observa hasta el 2012. De ello, se puede sostener que las prioridades, al menos desde el presupuesto, cambiaron para centrarse en lo relacionado con las ONGD, ENIEX e IPREDAS y en la APCI, frente a otras entidades gubernamentales u organismos internacionales.

Gráfico 6

Comparación entre actividades y proyectos de la APCI dirigidas a entidades relacionadas con CINR



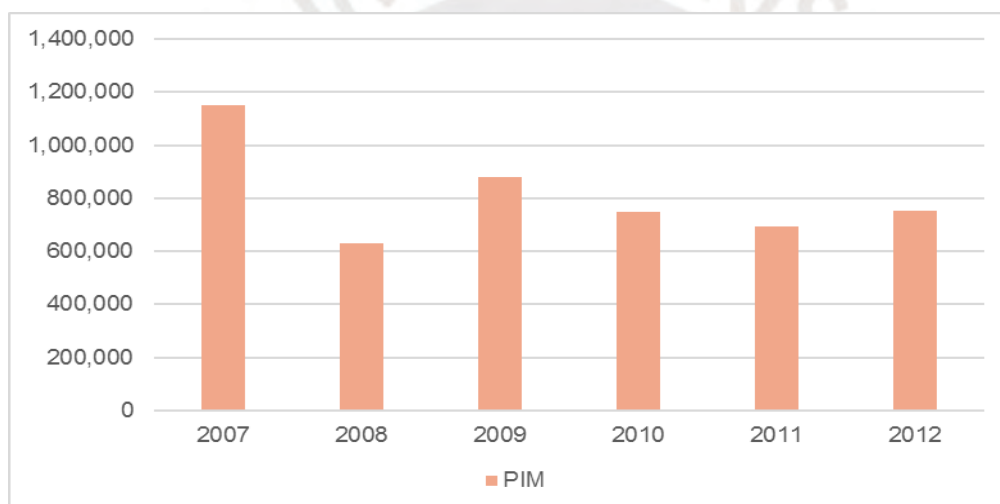
Basado en Base de datos Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas (2017). Elaboración propia

Del total del PIM asignado a la APCI, en promedio entre el año 2007 al 2012 se designó 600 000 soles para actividades de supervisión, fiscalización y sanción hacia las ONGD, ENIEX e IPREDA. Se observa que, durante el año 2007, el monto fue mayor, coincidiendo con el proceso de acción de inconstitucionalidad que enfrentó al gobierno y a las ONGD. En el 2009 y 2008, la coyuntura de la conflictividad social hizo que la APCI interviniera a varias

ONGD que trabajaban proyectos de medio ambiente y protección de los derechos de las comunidades indígenas, pero, aunque el monto para estas actividades disminuyó, en proporción con el total se mantuvo. Luego de ello, el presupuesto designado para estas actividades fue constante hasta el año 2012. Asimismo, es interesante observar que el porcentaje de ejecución de ese presupuesto sea alto siendo un promedio de 97% entre los años 2007 al 2012, con un rango del 82% al 100%.

Gráfico 7

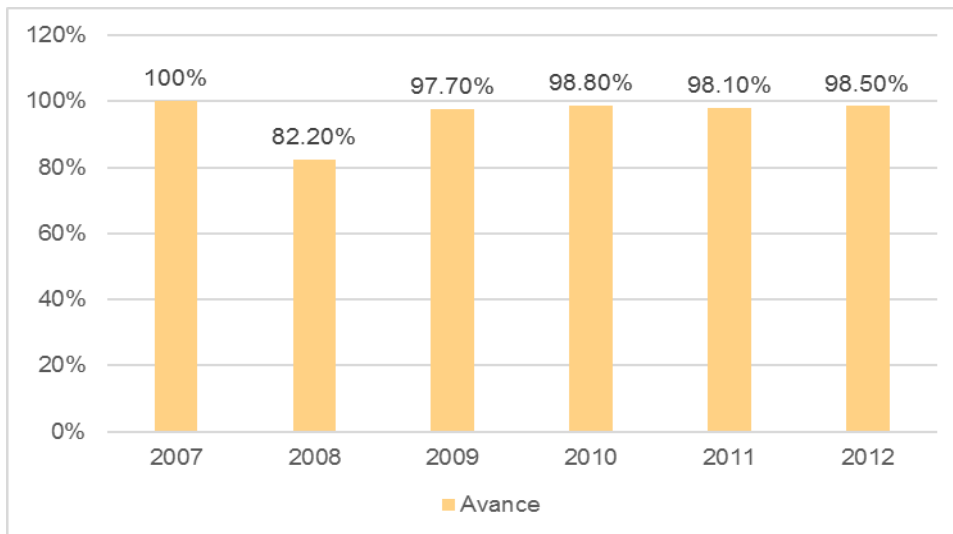
PIM de las actividades de control (supervisión, fiscalización y sanción) de la APCI del 2007 al 2012



Basado en Base de datos Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas (2017). Elaboración propia

Gráfico 8

Porcentaje de avance del PIM en actividades de control (supervisión, fiscalización y sanción) de la APCI del 2007 al 2012

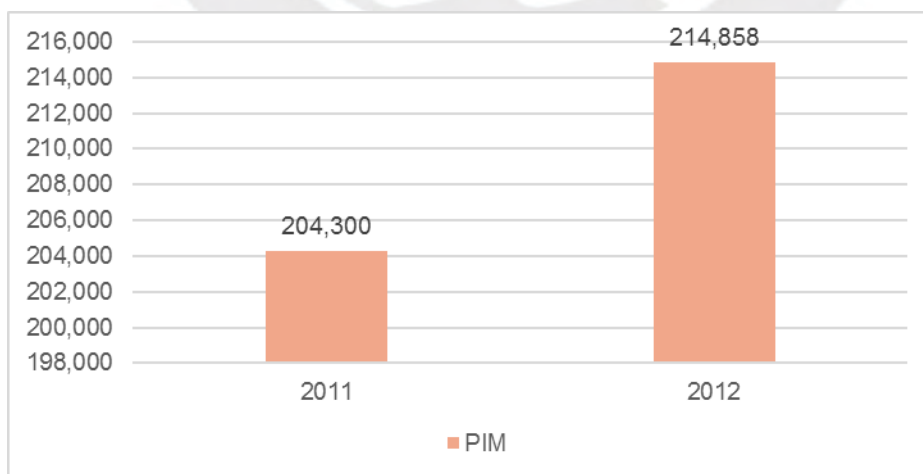


Basado en Base de datos Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas (2017). Elaboración propia

Para los años de 2011 y 2012, el presupuesto se desagregó en las actividades de, por un lado, supervisión y fiscalización y, por otro lado, las de sanción. Por ello, si se agrega el presupuesto de ambas funciones y se compara con los años anteriores, la tendencia a mantenerse en no menos de 800,000 soles se mantendría. Al mismo tiempo, el porcentaje de avance del presupuesto para estos años en promedio fue de 95%.

Gráfico 9

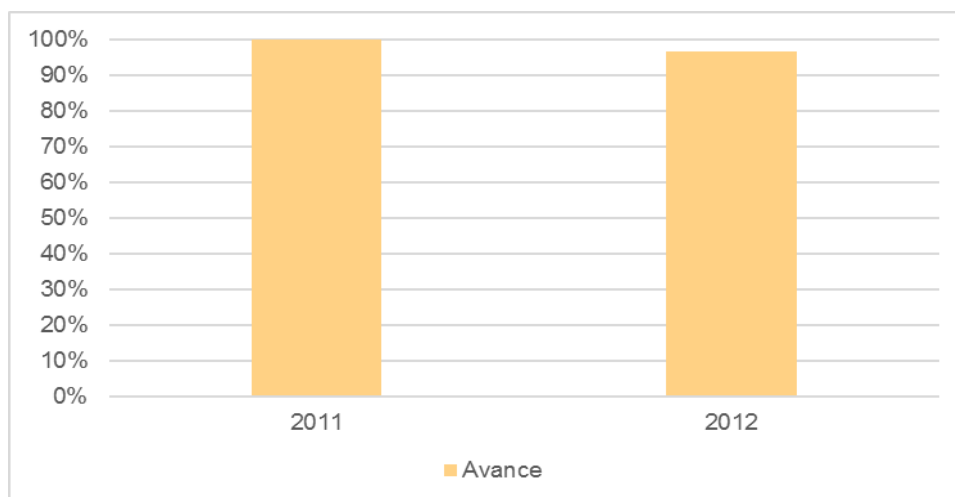
PIM de las actividades de sanción de la APCI del año 2011 al 2012



Basado en Base de datos Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas (2017). Elaboración propia

Gráfico 10

Porcentaje de avance del PIM de las actividades de sanción de la APCI del año 2011 al 2012



Basado en Base de datos Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas (2017). Elaboración propia

De estas cifras se pueden extraer dos conclusiones. Por un lado, el monto de CINR que recibe el Perú es reducido, lo cual resta importancia a las acciones de gestión de la APCI. Así, la tendencia se dirigió hacia las actividades control hacia las ONGD. Por ello, el presupuesto designado, el gasto y el nivel de avance es mayor en comparación con otras actividades o proyectos que posee la entidad. Por otro lado, la presión que ejercen otros actores sobre la APCI relacionado con el control hacia las ONGD se observa a través de la tendencia creciente sobre esta actividad. Es interesante observar que incluso con las funciones desagregadas el monto es casi el mismo y que, dependiendo de la coyuntura, esta tiende a aumentar.

4. ANÁLISIS DEL CASO DE ESTUDIO (II): LA POLITIZACIÓN DE LA APCI

Este capítulo se centra en explicar las razones por las cuales la APCI perdió autonomía y se convirtió en una entidad politizada. Así, se proponen cuatro respuestas. Primero, se formó un contexto adverso relacionado con la disminución de la CINR y el *boom* de los recursos naturales. Segundo, a medida que el control de las ONGD tomó relevancia, su justificación varió de un enfoque de gestión a uno político. Tercero, actores externos a la APCI aprovecharon su estructura orgánica para introducir sus intereses. Cuarto, el bajo nivel de la capacidad de las entidades encargadas de la gestión de la CINR, anteriores a la APCI, influyó en la entidad.

4.1 Un contexto adverso: El *boom* de los recursos y la disminución de la CINR

El período en el que se enmarca este estudio (2002 – 2012) estuvo marcado por un contexto adverso para la APCI. Durante esos años, se produjo el *boom* de los recursos naturales, resultado del aumento de los precios de los minerales, como el oro, que eran comprados principalmente por potencias económicas como China. En el Perú, la minería se intensificó con la introducción de grandes concesiones a empresas extranjeras. En consecuencia, el país obtuvo un desarrollo económico importante (Dargent 2013). De acuerdo con los resultados de los Objetivos del Milenio (ODM), ello contribuyó al crecimiento del empleo, la reducción de la pobreza, entre otros (PCM 2015).

En el año 2008, el Perú fue declarado como país de renta media alta. Ello se tradujo en la disminución de fondos para la cooperación internacional y en la

no priorización de la ayuda oficial para el desarrollo en los presupuestos de los principales países cooperantes (APCI 2010). Durante la tercera etapa (2007 – 2011), desde la dirección ejecutiva se intentó que el monto de la CINR no disminuyera, como había sido tendencia. En la APCI se entendía que “el Perú todavía necesitaba esos fondos para complementar las tareas de desarrollo, a pesar de los montos no eran significativos”⁶⁷.

En este apartado, se plantean dos aspectos relevantes relacionados con este contexto adverso y la APCI. Por un lado, el *boom* de los recursos generó una corriente que desafió al paradigma de libre mercado, muy acorde con el *boom* de los recursos naturales y con la lógica extractivista de desarrollo. Los opositores al desarrollo basado en la desigualdad, levantaron banderas de reivindicación por la protección de territorios en la Amazonía y en la Sierra, y por los derechos de las comunidades indígenas amazónicas y campesinas. Estos sustentaron su posición contra el gobierno en el sentido que la promoción de grandes inversiones y la introducción de actividades extractivas a gran escala en esos lugares generaría un desequilibrio ambiental y mermarían las condiciones de vida de sus habitantes.

En ese sentido, durante los últimos diez años, el Perú atravesó por una oleada de grupos que se empezaron a organizar para conformar un movimiento que los represente de igual a igual con el Estado. En el caso de las comunidades indígenas, estas estructuras ya existían desde los sesenta, pero en ese período habían crecido en número de afiliados, mejorado en su interlocución con el Estado y contaban con una red importante internacional. Algunas de ellas, incluso, recibían fondos de la CINR para la ejecución de proyectos relacionados con el desarrollo de las asociaciones que habían formado. Así, estas se encontraban inscritas en los registros de la APCI, de acuerdo con la normativa.

Se conformó una dinámica de conflictividad social en el país. según la Defensoría del Pueblo, los conflictos socioambientales fueron los más numerosos y activos en ese período (Caballero y Cabrera 2008: 115), y estos

⁶⁷ Entrevista a Carlos Pando Sánchez el 2 de octubre de 2017.

estuvieron vinculados directamente con las industrias extractivas como la minera e hidrocarburífera (Paredes y De la Puente 2014: 76). Estos se definen como aquella en la que producen contraposiciones una nueva actividad económica extractiva que se introduce y que podría afectar el modo de vida de las personas alrededor de esta (Presidencia del Consejo de Ministros 2012:22). Las organizaciones que participaron en esos casos utilizaron como herramienta la movilización social, a través de manifestaciones, protestas y plantones en los territorios que afectaban las medidas del gobierno y en Lima. Estas en parte mostraban cierta efectividad, porque lograron hacer retroceder al gobierno en sus decisiones, no sin antes presentar algún episodio de violencia.

Esa intervención de las ONGD en el contexto de conflictividad social generó que las posiciones que solicitaban su control se acentuara. La mejor herramienta para formalizar estas acusaciones fue dotar a la APCI de las funciones de supervisión y sanción. Así, el gobierno no solo deslegitimaba a los movimientos sociales, sino que podía controlar sus acciones bajo el amedrentamiento.

Por otro lado, la APCI obtuvo relevancia para su creación y durante su implementación, ya que se esperaba que el monto de CINR dirigido al Perú aumente en comparación con la década anterior. Por ello, se hacía necesario que la gestión se realice de forma transparente, eficiente y eficaz. Sin embargo, tras declararse al Perú como país de renta media, esta situación cambió progresivamente. Los gobiernos dejaron de priorizar la gestión de la CINR, específicamente aquellos temas relacionados con la captación de recursos, pero empezaron a orientar sus intereses hacia el control de las ONGD por parte de la APCI. Estas intervenciones podían generar rédito político, ya que se intervenía a actores de la sociedad civil acusados de algún tipo de comportamiento indebido relacionado con sus recursos que se encontraban dentro de algún conflicto social, sin necesidad de incurrir a acciones informales o ilegales. Mientras tanto, los acusadores de las ONGD se presentaron como aquellos que defendían el poco presupuesto de la CINR, a los beneficiarios y al Perú.

4.2 La polarización del tema del control de las ONGD

En este apartado se sostiene que a medida que el tema del control de las ONGD empezó a tomar relevancia, este se volvió más político, en comparación con la finalidad por la que se creó la entidad: la gestión de la CINR. Las normas y los documentos de gestión revisados durante las dos primeras etapas dieron cuenta de que los argumentos para la creación e implementación de la APCI se basaron en la búsqueda de una mejor gestión de los recursos a través de una orientación de proyecto estratégico. En las siguientes etapas, se observó que las transformaciones normativas se basaron en la búsqueda de un mejor uso de los recursos de la CINR. Sin embargo, estas se respaldaron en acusaciones de actos de corrupción, malversación de fondos, etc. contra las ONGD.

Esta posición invisibilizó dos problemas relacionados con la APCI. Por un lado, las transformaciones se centraron en dotar a la entidad de nuevas funciones sin intentar fortalecer aquellas que ya poseía. Estas se pueden dividir en dos, aquellas centradas en la gestión de la CINR y las que se encargan del control de las ONGD. La politización de la CINR dejó de lado a las primeras, generando que las prioridades y los recursos recaigan sobre las segundas. En consecuencia, sus resultados fueron nimios, generando que la entidad se deslegitime. Como se observó en los capítulos anteriores, los directores ejecutivos intentaron mantener estas funciones como prioritarias; sin embargo, actores externos a la entidad presionaron constantemente para que se introdujeran las acciones de control.

Es interesante notar que, si bien estas se implementaron de acuerdo a las normas, las presiones no cambiaron, ya que constantemente se solicitó mayor intervención por medio de la APCI. Incluso, durante su reorganización se solicitaba que esta se convirtiera en una suerte de contraloría de las ONGD, desechando la gestión en sí misma de la CINR.

Por otro lado, mientras los actores políticos intentaban introducir mayor control sobre las ONGD, poco se discutió sobre los procedimientos, el presupuesto y el capital humano que ello requería. Si bien la entidad ya contaba con la función de supervisión desde su creación, recién en el año 2007 se

establecen procedimientos formales, con la introducción del PAF y del IAF. Posteriormente, a partir del año 2009 se construyeron más documentos de gestión como manuales, protocolos, etc. con la finalidad de que las intervenciones se realicen de manera más objetiva y transparente. El problema de ello es que a pesar de que existían denuncias sobre irregularidades en el proceso, actores como el Congreso respondía que ello se generaba como respuesta de las ONGD por no ser supervisadas por el Estado y solicitaba mayor incidencia sobre aquellas que se quejaban.

Esta desidia por parte de los agentes que impulsaron las funciones de control hacia las ONGD también se observó en el presupuesto. Si bien las funciones de la APCI aumentaron, el presupuesto disminuyó a través de los años. Incluso dentro del MEF, no se encontraba necesaria la justificación hacia el aumento de gasto para intervenir a las ONGD. Sin embargo, el Congreso y algunas partes del Ejecutivo, poseían su propia agenda. Por último, de acuerdo a las entrevistas realizadas, el número de personal aumentó considerablemente desde la creación de la APCI hasta el 2012⁶⁸. Sin embargo, estas contrataciones habrían intentado fortalecer a las oficinas encargadas del control de las ONGD, más no a aquellas relacionadas con la gestión de la CINR.

4.3 La entidad bicéfala: La estructura de la APCI como herramienta

El órgano máximo de la APCI es el Consejo Directivo (CD), el cual cumple con las funciones de proponer políticas, reglamentos, presupuestos; aprobar planes y memorias; y designar a los miembros del Comité Consultivo (CC) y al Director Ejecutivo de la entidad; y crear las comisiones especializadas y técnicas que sean necesarias⁶⁹. Este está integrado por el presidente de la PCM, por los ministros del MRE y del MEF, por tres miembros del Comité Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), un representante de los gobiernos locales y otro de los

⁶⁸ Entrevista a Luis Olivera Cárdenas el 28 de setiembre de 2017 y a Entrevistado 1 el 10 de noviembre de 2017.

⁶⁹ Ley N° 27692, artículo 7.

gobiernos locales, un representante del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC) y el Director Ejecutivo de la APCI⁷⁰.

La APCI posee un modelo institucional bicéfalo. A pesar de que se encuentra adscrita al MRE, que significa que el jefe del director de la APCI es el ministro; a la vez cuenta con el Consejo Directivo, en el cual la toma de decisión es compartida por distintos sectores y que es presidido por la PCM. En ese sentido, las decisiones más importantes de la entidad no solo pasan por el MRE, sino también, sobre la PCM. Como se describió anteriormente, estos poseyeron prioridades y orientaciones diferentes. De esa forma, mientras el primero es más político, el segundo tiende a ser más técnico en asuntos de la CINR. Por ello, cuando entraba en conflicto la orientación de la APCI por la incidencia del Congreso de la República, la respuesta inmediata de la PCM era apoyar las intervenciones hacia las ONGD. Por otro lado, el MRE mantuvo una posición en la que no privilegiaba estas acciones, ya que esta se orientaba a la construcción de una imagen positiva del Perú con las agencias estatales y otras fuentes cooperantes.

Sumado a ello, la APCI atravesó un problema recurrente cuando en vez de buscar la articulación de las entidades, mediante la gestión se introducen mecanismos de gobierno conjunto. Durante el período de estudio, de acuerdo con las entrevistas realizadas, el Consejo Directivo ha sido poco efectivo y eficaz, en el sentido que existió cierta desidia por parte de las autoridades que generalmente enviaban a sus reemplazos. Schiappa Pietra sostuvo que “los representantes titulares no se ocupaban del tema, por lo que enviaban a sus adjuntos. En el caso de la PCM, pese a ser la cabeza del CD, era de facto el secretario general que hacía de representante”⁷¹. Esta situación se repetía en el caso de los miembros del CIAS, los cuales eran funcionarios de rango medio que ocupaban la representación de los ministerios de educación, salud, etc.

⁷⁰ Ley N° 27692, artículo 6.

⁷¹ Entrevista a Oscar Schiappa Pietra Cubas el 6 de octubre de 2017.

Por otro lado, el director ejecutivo de la APCI no posee voz ni voto en el Consejo Directivo, pese a ser parte de él. Este mecanismo influye mucho en la capacidad que tiene dicha autoridad para plantear, rechazar o aceptar la orientación que la entidad debe tomar. En ese sentido, en los temas sobre el control de las ONGD, el director ejecutivo, por más que no esté de acuerdo, debía cumplir con las disposiciones adoptadas y que eran respaldadas por la Ley⁷². Asimismo, en algunos casos, las sesiones fueron cerradas sin presencia del director ejecutivo, principalmente en los casos en los que se trataba de cambios en el puesto de director ejecutivo⁷³. Esto generó cierto nivel de discrecionalidad e imposición de las orientaciones políticas que se establecieron desde el ejecutivo.

4.4 Nuevas entidades, viejos problemas: Las debilidades antes de la APCI

Antes de la APCI, la SECTI fue el órgano encargado de la gestión de la CINR. En los capítulos anteriores se describieron los problemas que esta afrontó: corrupción, poca transparencia, deficiencia en articular los intereses del Estado peruano frente a los cooperantes, con las ONGD y dentro de este mismo. A pesar de que la APCI buscaba revertir ello, los esfuerzos fueron mermados por el cambio de orientación que esta atravesó. Los mecanismos introducidos por sus creadores, mediante la Comisión que se formó para el anteproyecto de su ley, fueron utilizados para sus propios fines a medida que la entidad perdía autonomía sobre sus funciones.

En primer lugar, al iniciar el funcionamiento de la APCI, se buscó que la entidad contase con un personal especializado en temas de cooperación internacional, con una carrera amplia y proba, lo que Valderrama (2002) consideró como alto nivel de profesionalismo. Sin embargo, esta tuvo deficiencias sobre el personal calificado que requería por el tema en el que era rector, más aún, de acuerdo a las entrevistas esto se incrementó durante las etapas en las que actores externos como el Congreso presionaba por el control

⁷² Entrevista a Oscar Schiappa Pietra Cubas el 6 de octubre de 2017.

⁷³ Entrevista a Luis Olivera Cárdenas el 28 de setiembre de 2017.

a las ONGD. Esta característica básica de las islas de eficiencia que existen en el país es un reflejo de la amplia historia de la SECTI. Asimismo, en todo el recuento de la historia de la APCI, se presenta una constante: alta volatilidad de las personas que ocupaban cargos estratégicos dentro de la entidad como el director ejecutivo, director de la DFS e integrantes de la CIS.

En segundo lugar, la APCI no se pudo imponer como el líder de un sistema de CINR a nivel de gobierno, nacional, regional y local en las regiones del Perú más allá de Lima. La articulación intraestatal e interestatal fue casi nula. Por un lado, a pesar de las recomendaciones realizadas por la Comisión que formuló la ley de la APCI, el MRE mantuvo su propia oficina de cooperación internacional. Se volvieron recurrentes los problemas de duplicación de funciones, pero también se creó una especie de celos entre las entidades, una competencia que a largo plazo no permitió un trabajo coordinado y articulado. Por otro lado, las entidades del nivel nacional, los gobiernos regionales y las municipalidades debían contar con una oficina de cooperación internacional que pueda presentar los requerimientos de CINR de su entidad. Sin embargo, la debilidad de estas entidades, su falta de capacidad y de importancia sobre el tema generó que la APCI, desde Lima y desde el nivel nacional, plantee las necesidades.

Por último, las constantes acusaciones de las ONGD contra la APCI por las supuestas intervenciones irregulares generaron que la entidad se vea como poco transparente en sus acciones de control. Esta desarrolló medidas para eliminar la mala imagen que poseían. Así, se establecieron procedimientos formales, una página para realizar denuncias y seguir procesos, la presentación de resultados en eventos públicos, etc. Sin embargo, la legitimidad de la APCI no solo se mermó ante la falta de resultados, sino que también se debilitó por la idea de que trabajaban en contra de la sociedad civil, la cual en grupos organizados buscaban reivindicaciones importantes. A los actores que presionaron para que la APCI se dirigiese hacia el control de las ONGD poco les importó este resultado adverso. Así, esta se convirtió en una entidad sin legitimidad que fácilmente puede ser vista como una herramienta política.

5. “DE FILÁNTROPOS A AGITADORES”: LA INTERVENCIÓN DE LA APCI A LA AIDSESEP

La historia del Perú está marcada por diversos episodios de enfrentamiento entre el Estado y las comunidades indígenas amazónicas. Diferentes gobiernos, autoritarios o democráticos, promovieron la explotación de los recursos naturales de la Amazonía peruana, sin tomar en cuenta la presencia de comunidades indígenas generando enfrentamientos. Espinosa (2009) sostiene que cuando estos se dieron cuenta de que el enfrentamiento violento ya no era una estrategia eficaz para defenderse, empezaron a crear estructuras organizativas de acuerdo a las normas del Estado. A mediados de 1969 se creó la primera organización indígena en la Amazonía peruana, el Congreso de Comunidades Nativas Amuesha. Posteriormente, estas proliferaron a través del territorio.

En el año 1980 se creó la AIDSESEP como organización de los pueblos Asháninka, la cual agrupó a la Central de Comunidades Nativas de la Selva Central (CECONSEC); de los pueblos Shipibo, Federación de Comunidades Nativas de Ucayali (FECONAU) y Awajún, Consejo Aguaruna y Huambisa (CAH). Nace como una Asociación Civil sin fines de lucro, con personería jurídica de derecho privado interno. Se encuentra inscrita en los Registros Públicos del Libro de Asociaciones de la ciudad de Lima (Ficha N° 6835, Asiento A-1) desde el 27 de mayo de 1985. Asimismo, recibe financiamiento de la CINR, por lo que se encuentra inscrito en los registros de la APCI. Según Ilizarbe (2016), la

AIDSESEP es una de las organizaciones más fuertes del movimiento indígena, ya que representa a nivel nacional los intereses de la mayoría de las comunidades indígenas amazónicas (Ilizarbe 2016: 392). Esta organización, en el año 2009, contaba con 57 federaciones afiliadas, cifra que actualmente aumentó a 65, representando a 1809 comunidades de la Amazonía y a más de 650.000 mujeres y varones indígenas (AIDSESEP 2017).

Desde un principio, AIDSESEP se creó con la intención de que se constituya como una plataforma nacional que represente a las comunidades indígenas al mismo nivel que el Estado. Actualmente, su visión se basa en que los pueblos indígenas se consoliden y desarrollen gobernándose de forma autónoma. Además, su objetivo es lograr la reivindicación de la integridad territorial de los pueblos indígenas de la Amazonía y establecer y fortalecer el ejercicio del autogobierno indígena sustentado en la base de desarrollo de la multiculturalidad del país (AIDSESEP 2015: 3). Para ello, poseen una estructura compleja, la organización es vertical estructurada en tres niveles. Primero, las organizaciones de base se conforman por las comunidades tituladas. Segundo, las organizaciones regionales, son las que congregan a las anteriores y se dividen según territorio. Tercero, los integrantes de la junta de AIDSESEP son los que ejercen la representación y ejecutan las decisiones tomadas en los anteriores niveles. En esta se escoge una persona por etnia para cada cargo. A pesar de su verticalidad, las decisiones se toman en participación con los pueblos que la conforman, mediante la Asamblea Nacional o el Consejo Nacional Ampliado.

Según el Informe de Minoría de la Comisión Investigadora sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua, el cual recogió información más precisa y detallada (Cavero 2011), la primera intervención de la AIDSESEP durante el conflicto socioambiental de Bagua fue el 5 de febrero del año 2007, cuando su Consejo Nacional se pronunció expresando el nuevo atropello y amenazas que generaba la convocatoria por parte de Petroperú para la subasta de 18 lotes petroleros que involucraba territorio de pueblos indígenas en aislamiento voluntario. Meses después, AIDSESEP realizó medidas de fuerza como protestas y plantones frente a Petroperú en Lima. En el año 2008, tras realizarse la Primera

Cumbre Amazónica, los líderes de las regiones de Loreto, Huánuco, San Martín, Ucayali, Junín y Pasco convocaron a un paro de 48 horas contra el proyecto denominado “Ley de la selva” los días 17 y 18 de marzo de 2008, generando el primer estallido de violencia. Meses después, el 09 de agosto se produjo el primer paro amazónico. En consecuencia, se derogaron algunos decretos legislativos y se establecieron mesas de diálogo entre el Ejecutivo y las organizaciones indígenas.

En el año 2009, los enfrentamientos violentos se mantuvieron. Hubo toma de carreteras, de puentes y de instalaciones petroleras. Mientras tanto, la Defensoría del Pueblo intentaba presionar al gobierno para la modificación de los decretos legislativos, mediante informes; el poder ejecutivo establecía mesas de diálogo con las organizaciones indígenas sin mayor avance; el Congreso de la República, desde sus comisiones, presentaba modificaciones para los decretos y se negaba, por medio de la bancada aprista, a la derogación. Así, el 5 de junio de ese año la violencia estalló. Se produjo el enfrentamiento entre los indígenas y los policías en la curva del diablo; el secuestro y ajusticiamiento a policías en la Estación N° de Petroperú a manos de indígenas; y las simultáneas protestas que se suscitaron contra autoridades públicas en Bagua y Utcubamba (Amazonas) y Jaén (Cajamarca). Luego de casi dos años de iniciado el conflicto, empezó la derogación de los decretos legislativos más cuestionados (DL N° 1090 y 1064).

Esta narración evidencia una estrategia de negociación por parte del Estado, basada en las mesas de diálogo y la intervención de las diferentes entidades estatales. Sin embargo, esta no fue la única estrategia que utilizó el Estado para el tratamiento de este conflicto socioambiental. A continuación, se narra el proceso de supervisión y fiscalización que atravesó durante tres períodos antes, durante y después del conflicto socioambiental de Bagua.

5.1 Antes del conflicto (2006–2008)

La AIDSESEP recibe CINR de fuente privada y oficial, esta última desde 1993. Por ello, se encuentra inscrita en los registros de la APCI, por lo cual puede

recibir beneficios como la devolución de tributos; acciones de control como de supervisión y fiscalización; y sanciones. Durante los años 2006 y 2007, esta ONGD actualizó su registro constantemente. Asimismo, no tuvo ninguna intervención por parte de la APCI. Sin embargo, a partir del 2008 esta situación cambió.

En el mes agosto del año 2008, el director ejecutivo de la APCI, Carlos Pando, reveló que esta entidad estaba fiscalizando a 100 ONGD hasta ese momento y que planteaba monitorear a otras 95 hasta culminar dicho año. Una de ellas era la AIDSESEP, la cual se sospechaba que hacía uso indebido de los recursos obtenidos por la CINR. Posiblemente habrían financiado las protestas de las comunidades indígenas con la impresión de material de comunicación y con el transporte a las personas, lo cual no estaría registrado como actividad en los documentos presentados a la APCI. Asimismo, el director ejecutivo de la APCI descartó que ello sea una persecución política en contra de la AIDSESEP por el apoyo a las comunidades indígenas en contra de las medidas del gobierno, ya que no sería un caso aislado.

Así, el 25 de agosto de 2008, la APCI comunicó a la AIDSESEP que estaban incluidos en el PAF 2008, junto con otras entidades, por lo cual requerían información sobre los proyectos Apoyo institucional (01/01/2008–31/12/2008) y el de Georreferenciación y titulación de las comunidades indígenas (01/10/2006–31/11/2007), ambos con financiamiento privado. Asimismo, se solicitó documentación referida al período comprendido entre los años 2006 y 2008. Semanas después, el 2 de setiembre de 2008, en la mañana, la APCI envió tres peritos al local de la AIDSESEP para realizar una auditoría (Mazzetti, Pinilla, Gutiérrez y otros 2009: 30)⁷⁴. En esta intervención se solicitaron planes operativos, convenios, ejecución presupuestal, rendiciones de cuentas mensuales y comprobantes de pago. Además, se pidieron las

⁷⁴ Este equipo se compuso por Mario Chipana Villena, Rafael Tarazona Jara y Susana Coronado Díaz.

resoluciones de la SUNAT por devolución de IGV y las autorizaciones de las entidades cooperantes.

Al día siguiente, el 3 de setiembre de 2008, los dirigentes de la AIDSESEP denunciaron que la fiscalización a la que estaban siendo sometidos era una forma de amedrentamiento. La administradora la ONGD, Augustina Mayán, sostuvo que la AIDSESEP se sometió a las auditorías realizadas por las organizaciones internacionales y que nunca tuvieron algún problema para sustentar la ejecución de los proyectos. Además, recalcó que la información solicitada de los años 2006 y 2007, ya había sido presentada a la APCI. Asimismo, explicó que esta ONGD nunca solicitó el beneficio de devolución de IGV. Finalmente, la dirigente denunció que “ese era un primer paso del gobierno, ya que la fiscalización coincide con haber respaldado públicamente las protestas de las comunidades indígenas [...]. En los 28 años de funcionamiento de la AIDSESEP y el período que tiene asociado a la APCI, nunca antes fuimos fiscalizados”.

Ese mismo día, el director ejecutivo de la APCI se presentó ante la Comisión de Defensa del Congreso de la República para presentar un informe sobre los resultados de la gestión anterior con respecto de las labores de fiscalización sobre la procedencia y el monto total del dinero ingresado al Perú, mediante las ONG. Luego de ello, manifestó a los medios de comunicación que el proceso al que se estaba sometiendo a la AIDSESEP no formaba parte de una campaña de intimidación del gobierno hacia algunas ONGD o una revancha por la protesta anterior. Esta habría sido escogida por sorteo para que se realice la fiscalización como parte de un proceso regular que realiza la APCI. Lo interesante del asunto era que la AIDSESEP ya había sido intervenida durante los primeros meses del año como parte de la auditoría general anual que realizaba la APCI, pero había sido escogida otra vez incumpliendo la normativa.

El 4 de setiembre de 2008, culminó la supervisión de la APCI a la AIDSESEP, habiendo esta durado solo dos días. El informe de esta intervención concluyó que, de los dos proyectos fiscalizados, ninguno habría presentado el

uso indebido de los fondos de la CINR. Así mismo, se determinó que los informes financieros presentados a la fuente cooperantes eran correctos. Tras estos resultados, Alberto Pizango, presidente de la AIDSESEP, sostuvo que estas investigaciones y dudas sobre una inexistente financiación política de una protesta creaba una deslegitimación sobre la capacidad de los indígenas para decidir sobre su futuro y sus intereses. Ese habría sido la finalidad del gobierno con su intervención a dicha ONGD.

5.2 Durante el conflicto (2009)

19 de mayo de 2009 la APCI evaluó investigar a la AIDSESEP por uso de recursos de cooperación. Días después, el 26 de mayo, la ex tesorera de la AIDSESEP, Soledad Fasabi, denunció ante el Ministerio Público en contra de Alberto Pizango por supuestamente haber hecho mal uso de dinero donado por la cooperación internacional. De acuerdo con sus declaraciones, en diciembre del año 2008, Pizango habría realizado el balance de sus últimos tres años de gestión, pero cuando la dirigente solicitó mayor información habría sido retirada de su cargo. Además, constató la información publicada por la APCI sobre los montos de los proyectos y estas cifras no coincidían con lo presentado por la AIDSESEP. Por ello, Fasabi denunció a Pizango por fraude en la administración de personas jurídicas, falsedad genérica y usurpación agravada.

Casi un mes después, 4 de junio de 2009, la APCI intervino el local de la AIDSESEP para revisar documentos contables de los proyectos de desarrollo. De acuerdo con su presidente, esto sería consecuencia de la denuncia penal del Ministerio del Interior en contra de ellos por los delitos de rebelión y conspiración. Además, constantemente desde el Poder Ejecutivo y Legislativo, se habría insistido para que la SUNAT y la APCI investiguen los ingresos de esta ONGD. El 8 de junio de 2009, el presidente ejecutivo de la APCI se presentó en la sesión de la CRE del Congreso de la República para dar cuenta del PAF del año 2009 y del proceso iniciado a la AIDSESEP.

Primero, sostuvo que, al ingresar a la dirección ejecutiva de la APCI en el año 2008, se ordenó de oficio una primera acción de supervisión hacia la

AIDSESEP. De acuerdo con el informe final, el estado de ingreso y egreso y la ejecución presupuestal del gasto se presentó de forma razonable en el uso de los fondos asignados a los proyectos. Por ello, solo se presentaron dos recomendaciones. Por un lado, se solicitó que se deslinden elementos políticos de los objetivos de los proyectos. Por otro lado, debido al ámbito de intervención, era necesario que el monitoreo y supervisión sea más detallado para su posterior evaluación.

Segundo, sobre la nueva supervisión del 2009, explicó que esta se realizó de oficio, otra vez, tras la denuncia penal de la veinticincoava Fiscalía Provincial Penal de Lima, entre los días 3 y 10 de junio. Sin embargo, debido a los hechos acontecidos en Bagua, la misma ONGD solicitó suspenderla y retomar las acciones posteriormente. Así, se supervisaron nueve proyectos, los cuales poseen origen de fuentes cooperantes oficiales⁷⁵. Una semana después, el 16 de junio de 2009, el director ejecutivo de la APCI informó que a fines de ese mes se difundiría un informe sobre el origen del ingreso de la AIDSESEP.

El 18 de julio de 2009, sorprendentemente, la AIDSESEP eligió una nueva dirigencia. El nuevo presidente, Alexander Teest Wishu, manifestó que los directivos de la ONGD tenían el propósito de buscar el desarrollo integral de la Amazonía y no el de generar divisiones, haciendo referencia a los anteriores dirigentes. Asimismo, al día siguiente comunicaron que la AIDSESEP iniciaría una auditoría a la gestión de Pizango, ya que existían indicios de que la anterior gestión no habría rendido cuentas de cerca de dos millones de dólares y de comprobarse ello, iniciarían un proceso judicial.

Al mes siguiente, el 6 de agosto de 2009, la APCI culminó la etapa de supervisión a los nueve proyectos de la AIDSESEP. El informe de la entidad concluyó que, de estos, siete presentaron infracciones graves y muy graves⁷⁶. El presidente ejecutivo de la APCI sostuvo que “el resultado de la supervisión nos lleva a una preocupación institucional. Si de los nueve proyectos

⁷⁵ Ver Anexo 6

⁷⁶ Ver Anexo 8

encontramos siete posibles infracciones ¿qué estará sucediendo con aquellos de ejecución de fuente privada?”. En respuesta, el 7 de agosto de 2009, la dirigencia de la AIDSESEP deslindó responsabilidades sobre las irregularidades encontradas en los proyectos ejecutados durante la gestión de Pizango. Además, solicitó a la APCI de no suspender a la ONGD, ya que se encuentran en una reorganización para “limpiar su imagen y ordenar la casa por dentro”.

Mientras tanto, la APCI informaba que, al culminar el proceso de supervisión, ya se había iniciado la segunda etapa de instrucción, en la cual se establecen las sanciones correspondientes. Ante ello, la AIDSESEP disponía de siete días para realizar sus descargos. En caso de que la DFS confirmase que existían estas infracciones, el caso seguiría su proceso en la CIS. Asimismo, Pando adelantó que para los proyectos que habrían incurrido en infracciones graves y muy graves, podría establecerse una multa e incluso la cancelación temporal de la ONGD. Finalmente, se mantuvo el discurso que negaba que existiese un “carga montón o presión” en contra de la AIDSESEP por los sucesos de Bagua.

El 20 de setiembre del 2009, la APCI manifestó que la AIDSESEP no había remitido la información solicitada de tres proyectos en los cuales se detectaron irregularidades. La ONGD habría presentado información incompleta ante la solicitud de la APCI, por lo que se les otorgó un plazo adicional para sustentar esta información, pero que al no realizarlo se cerró la etapa de fiscalización y se entregó el informe final. 28 de setiembre de 2009 director de la APCI informó al congreso sobre fiscalización a la AIDSESEP.

Por otro lado, la Procuraduría del Ministerio de Justicia había solicitado la disolución de la AIDSESEP, entre otras razones, por la recepción de fondos no declarados para llevar a cabo esas funciones. Sin embargo, el 11 de noviembre de 2009, el presidente de la PCM, Javier Velásquez Quesquén, anunció el retiro de la solicitud para que se pueda continuar con el diálogo, ya que estos habrían amenazado con retirarse de la mesa de diálogo. Una semana después, el 19 de noviembre de 2009, la procuraduría oficializa el retiro del pedido de disolución

de la AIDSESEP. Así, el procurador Ad Hoc del caso Bagua, Oswaldo Arroyo Novoa, ratificó el interés por tender puentes de diálogo y confianza con las comunidades indígenas de la Amazonía con esta medida.

A finales del año 2009, el 28 de diciembre, la APCI comunicó que la supervisión del a AIDSESEP ya había sido enviada a la CIS. Al día siguiente, el director ejecutivo de la APCI manifestó que los resultados de la intervención a la AIDSESEP se presentarán al siguiente año.

5.3 Después del conflicto (2010-2011)

Tras el conflicto socioambiental de Bagua, se presentaron diez informes oficiales, de los cuales seis de ellos denunciaron explícita o implícitamente la intervención que la APCI había realizado a la AIDSESEP. Uno de los informes de minoría de la Comisión investigadora sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua (2010) señala “la existencia de organizaciones no gubernamentales cuya actuación en el conflicto amazónico pudo haber contribuido a exacerbar los ánimos con informaciones exageradas o directamente falsas” (Lombardi 2009: 185), reforzando el menosprecio hacia las ONG por parte del Estado y el desconocimiento de la importancia de la sociedad civil organizada en una democracia (Isla 2010: 173).

Esto se visibilizó en “la insistente confrontación del gobierno con la organización nacional de representación mayoritaria de los pueblos indígenas de la Amazonía, AIDSESEP” (Manasés y Gómez 2010: 115). Así, entre los “actos de intimidación y hostigamiento figura la petición del Ministerio de Justicia para la disolución de la AIDSESEP, y la decisión de la Fiscalía de admitir a trámite dice petición.” (Amnistía Internacional 2009: 33), lo cual es documentado cronológicamente por el Informe en mayoría de la Comisión Especial para Investigar y Analizar los Sucesos de Bagua. Además, esta ONGD se sometió a “repetidos controles inopinados realizados por la APCI a sus finanzas procedentes de cooperación internacional acusándola en los medios de comunicación por supuestas irregularidades (Manasés y Gómez 2010: 116). Sumado a ello, el gobierno continuó proponiendo un mayor control y vigilancia

de las diversas organizaciones civiles internacionales que operan en el Perú” (FIDH 2009: 40).

Desde la academia, también se hace referencia a este tema. Llona (2008) sostiene que el incremento de los conflictos socioambientales se convirtió en un tema de agenda pública álgido que incomodaba al gobierno. En consecuencia, este inició una intensa campaña mediática contras las ONGD y buscó aprobar medidas con la con la finalidad de obstaculizar y limitar las acciones de un sector de la sociedad civil organizada (Llona 2008: 135-136). Prueba de ello es que la AIDSESEP recibió una serie de hostigamientos desde que comenzó el conflicto socioambiental de Bagua, ya que la intervención de la APCI en el 2008 fue interpretada como un acto de presión, sus acciones realizadas en el 2009 no dejaban duda de que se buscaba afectar a la organización indígena (Cavero 2011: 55). En esa misma línea, Panfichi y Alvarado (2009) sostienen que, tras el conflicto, el gobierno no cesó en sus intentos de controlar a las ONGD, ya que se registró el ingreso de nuevos PDL para que la APCI pudiese fiscalizar a todas las ONGD independientemente de los orígenes de sus fondos (Panfichi y Alvarado 2009: 24).

Lo cierto es que la AIDSESEP estuvo intervenida por la APCI, con interrupciones, antes, durante y después del conflicto socioambiental de Bagua. Así, el proceso de sanciones, a cargo del CIS, recién inició en el 2010 y concluyó al año siguiente. El 5 de mayo de 2010, la APCI sancionó a la AIDSESEP por la presentación de información falsa o adulterada para conseguir la inscripción, renovación o actualización de los registros, facilidades, exoneraciones, privilegios, devolución de impuestos o cualquier otro beneficio⁷⁷. Por ello, se impuso como sanción calificada como muy grave, la suspensión temporal de los beneficios obtenidos por la inscripción en los registros.

Un año después, el 2 de febrero de 2011, la AIDSESEP volvió a ser sancionada por los proyectos Niñas y niños conociendo la declaración de las

⁷⁷ Resolución Sancionadora N° 0008-2010/APCI-CIS y N° 010-2010/APCI-CIS.

Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas con asociación de la UNICEF⁷⁸, Mujeres indígenas amazónicas: construyendo su propio espacio⁷⁹, Pueblos indígenas amazónicos impulsando la comunicación para el fortalecimiento de sus organizaciones y del movimiento indígena⁸⁰. La infracción esta vez se sustentó en la no exhibición, en un proceso de fiscalización, de la documentación que sustentaba la ejecución de los proyectos de la CINR y sus fuentes de financiamiento. Por ello, la AIDSESEP recibió la sanción por infracción grave que obligaba a un pago de tres multas equivalentes al 50% de una unidad impositiva tributaria (UIT)⁸¹.

5.4 Consecuencias de la intervención: la AIDSESEP en cifras

La AIDSESEP presentó abruptos cambios en el número de proyectos que ejecutó a partir del año 2006. La cantidad menor correspondió al 2008, año en el cual la AIDSESEP intervino, pero luego se recuperó al mismo nivel que el año anterior, manteniéndose hasta el 2011. Sin embargo, es interesante observar las cifras que corresponden a aquellos proyectos que iniciaron su ejecución por año, ya que la tendencia es muy diferente⁸². Hasta el 2007, las líneas de las variables coinciden, pero después la segunda desciende hasta el año 2010.

En el año 2006, la AIDSESEP estuvo a cargo de 30 proyectos financiados por la CINR. De acuerdo con información de los registros de la APCI, 10 de estos correspondieron a años anteriores, incluso iniciados el año 2000, y 20 comenzaron durante ese mismo año. La mayoría de estos últimos poseían convenios solamente por ese año en curso. En el año 2007, esta ONGD estuvo a cargo de 41 proyectos financiados por la CINR, de los cuales 30 correspondieron a convenios firmados en dicho año y 11 a proyectos anteriores. Al igual que el año anterior, la gran mayoría de estos proyectos solo se establecieron por un año. Al año siguiente, esta estuvo a cargo de 28 proyectos

⁷⁸ Resolución Sancionadora N° 086-2011/APCI-CIS

⁷⁹ Resolución Sancionadora N° 087-2011/APCI-CIS

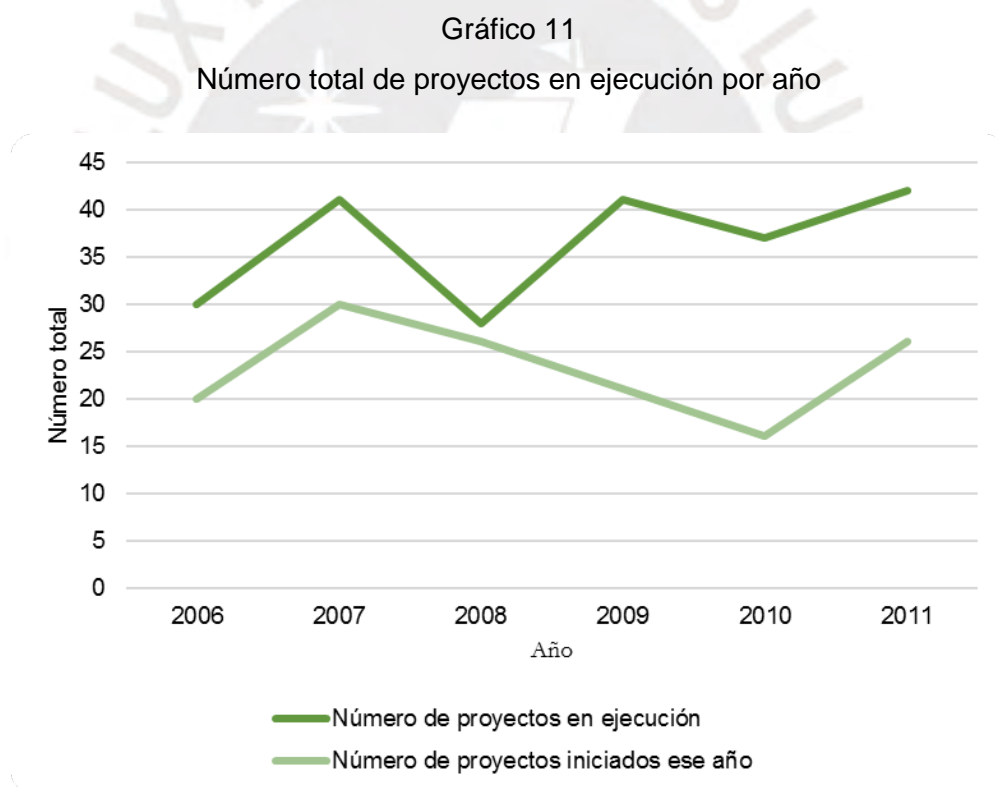
⁸⁰ Resolución Sancionadora N° 088-2011/APCI-CIS

⁸¹ Ver Anexo 9

⁸² Ver Anexo 10

financiados con CINR, de los cuales 26 correspondieron a nuevos convenios suscritos ese año y solo dos a años anteriores.

En el año 2009, en cambio ejecutó 41 proyectos con financiamiento de la CINR, 13 proyectos más que el año anterior. De estos, pese a la fiscalización de la APCI, suscribió 21 convenios nuevos de proyectos para ese o el siguiente año. En el año 2010, la AIDSESEP ejecutó 37 proyectos con presupuesto de la CINR, de los cuales 16 se suscribieron en dicho año. Para el año 2011, ambas cifras aumentaron. Esto respondería a que los proyectos respondieron a temas de coyuntura relacionados con el conflicto socioambiental de Bagua, como más adelante se explica, tuvieron menos duración y, por ende, menor presupuesto.



Fuente: Registro de proyectos y acciones de cooperación de la APCI (2017).
Elaboración propia.

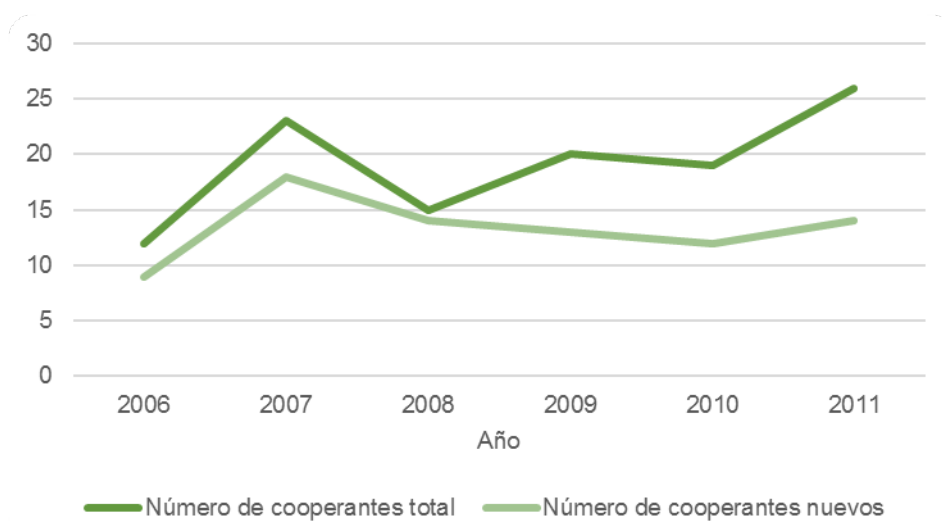
Esta tendencia se refleja también en el número total de cooperantes internacionales y aquellos que por primera vez fueron fuentes de financiamiento para la AIDSESEP. En el año 2006, del total de CINR recibido, el 83% de proyectos correspondió a fuentes de cooperación privada, mientras que solo el

17% a fuentes públicas. Además, el país de origen de las fuentes cooperantes con mayor número de proyectos fue Estados Unidos, todos de fuente privada, mientras que el país con menos proyectos fue España, fuente oficial. En el 2007, el porcentaje aumentó, el 95% del presupuesto de la CINR recibido respondió por fuentes privadas. A diferencia del año anterior, aumentó el número de países de origen de los cooperantes internacionales. El mayor número de proyectos por fuente volvió a ser de Estados Unidos, 18 proyectos de fuente privada y 1 de fuente pública. A diferencia los años anteriores, en el 2008 no se recibió CINR de fuentes oficiales individualmente, sino bajo organizaciones multilaterales. Así, los montos otorgados por las fuentes cooperantes correspondieron al 100% de tipo privado. De estos, Noruega fue el país de origen con mayor número de proyectos respaldados (8) seguido de Estados Unidos (6) y Dinamarca (5).

En el año 2009, El financiamiento que recibió correspondió el 95% al tipo de fuente privada de la CINR, mientras que el 5%, dos proyectos, al de tipo público. Estos últimos pertenecieron a Alemania y Estados Unidos. Los países de origen que financiaron más proyectos fueron Estados Unidos (12) y Noruega (10). Además, a en este año, la AIDSESEP recibió CINR de un cooperante internacional privado de un país en desarrollo, Ecuador. En el año 2010 la AIDSESEP, el número de proyectos de origen oficial respondió al 1%. Además, el país de origen con mayor número de proyectos fue Noruega (8), seguidamente de Estados Unidos (7) y España (6). Para el año 2011, las fuentes cooperantes oficiales aumentaron respecto del año anterior hasta llegar al 10%.

Gráfico 12

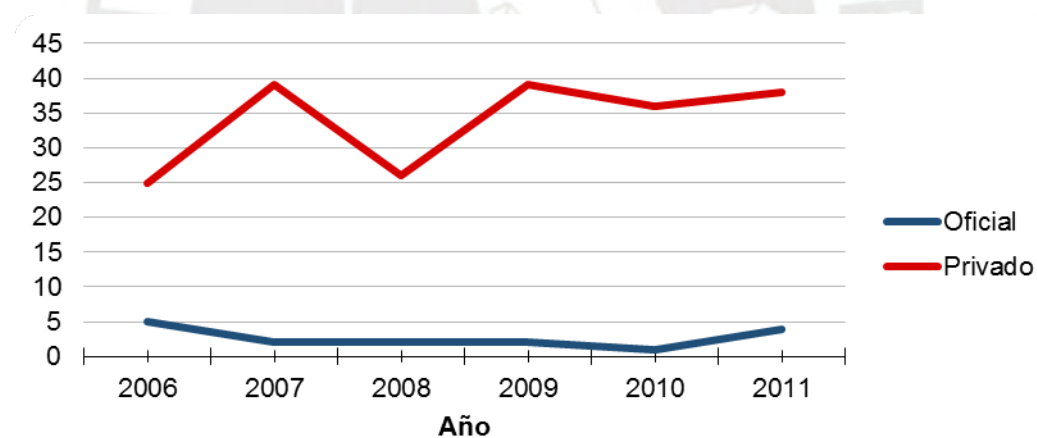
Número de cooperantes internacionales



Fuente: Registro de proyectos y acciones de cooperación de la APCI (2017).
Elaboración propia.

Gráfico 13

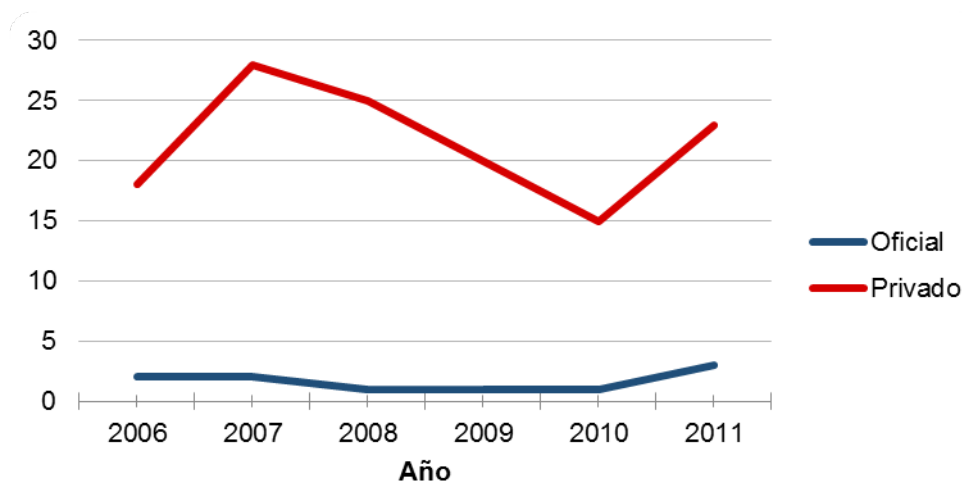
Número de cooperantes internacionales con proyectos ejecutados por año según tipo de fuente cooperante



Basado en el Registro de proyectos y acciones de cooperación de la APCI (2017).
Elaboración propia.

Gráfico 14

Número de cooperantes internacionales con proyectos iniciados por año



Basado en el Registro de proyectos y acciones de cooperación de la APCI (2017).
Elaboración propia.

Estas cifras se relacionan con los temas para los cuales se dirigió el presupuesto de la AIDSESEP recibido por la CINR. En el año 2006, recibió 15,47692 dólares. De este monto, más del 50% fue destinado para proyectos con temática multisectorial, seguido de proyectos de educación con el 30%, mientras que el monto asignado para temas de gobierno y sociedad civil y medio ambiente no llegaron a representar más del 1%. En el 2007, la AIDSESEP recibió 2284658 dólares de la CINR. A comparación del año anterior, los temas en los que se enfocaron se diversificaron. Así, el 36% correspondió a proyectos multisectoriales, el 25% a proyectos en educación y 12% a proyectos por el medio ambiente. Los temas con menor presupuesto fueron mujer y desarrollo social y comunicaciones.

Al año siguiente, la AIDSESEP recibió en total 1996428 dólares de la CINR. En este año el porcentaje mayor del presupuesto correspondió a los proyectos de educación; seguido de los proyectos multisectoriales, con 26%; y, los proyectos por el medio ambiente, con 22%. De acuerdo con el registro de proyectos de la APCI, la AIDSESEP recibió en el 2009, 2508235 dólares de la CINR en total. De estos los proyectos de educación representaron el 25% del presupuesto total, seguidos de los proyectos de medio ambiente (21%) y apoyo a las ONG (19%).

Para el año 2010, esta cifra fue de 2581640 dólares para los proyectos. La mayoría de este presupuesto estuvo orientado a proyectos de educación (26%), apoyo a las ONG (22) y de medio ambiente (18). Para el año 2011, el presupuesto total que recibió la AIDSESEP en este año fue 2290514 dólares. La mayor parte de este monto perteneció a los proyectos con temas de educación (35%), seguidos de los proyectos de medio ambiente (23%) y de gobierno y sociedad (18.2%).

Cuadro 4

Porcentaje de montos asignados por tema para proyectos ejecutados por la AIDSESEP

IMPORTANCIA	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	Multisectorial (60%)	Multisectorial (36%)	Educación (34%)	Educación (25%)	Educación (26%)	Educación (35%)
2	Educación (30%)	Educación (25%)	Multisectorial (26%)	Medio Ambiente (21%)	Apoyo a ONGD (22%)	Medio Ambiente (23%)
3	Mujer y desarrollo social (4%)	Medio Ambiente (12%)	Medio Ambiente (22%)	Apoyo a las ONGD (19%)	Medio Ambiente (18%)	Gobierno y Sociedad (18%)

Fuente: Registro de proyectos y acciones de cooperación de la APCI (2017).

Elaboración propia.

Finalmente, durante el período de estudio la APCI varió en su ámbito de intervención. Al principio, esta se acentuó en algunas regiones establecidas como amazónicas; sin embargo, después se amplió hacia aquellas que geográficamente no se considerarían como tales, pero que cuentan con poblaciones indígenas. En el año 2006, los proyectos se ejecutaron en igual número a nivel nacional (15) y a nivel regional (15). La AIDSESEP trabajó en proyectos ubicados en la selva nororiental, en tres regiones, siete provincias y seis distritos. Al año siguiente, todos los proyectos se realizaron a nivel regional, terminando todos los proyectos considerados a nivel nacional. Las regiones con algún proyecto ejecutado en este año se ubicaron en la selva central, Junín;

noreste, Loreto, Ucayali, Madre de Dios y Amazonas; y en el sur, Cusco. En el 2008, continuando con la tendencia anterior todos los proyectos se declararon a nivel regional. La APCI ejecutó los proyectos en cuatro regiones de la selva: Loreto (13), Amazonas (7), Ucayali (7) y Junín (1).

Posteriormente, en el año 2009, la AIDSESEP ejecutó proyectos a nivel regional y solo uno a nivel nacional. Por un lado, se realizaron proyectos en cuatro regiones, Amazonas, Lima, Loreto y Ucayali; tres provincias; y un distrito. Por otro lado, el proyecto realizado a nivel nacional específicamente se relacionó con el tema de la participación de los representantes a la mesa diálogo por el conflicto socioambiental de Bagua. En el 2010, se ejecutaron en nueve regiones del Perú. La mayoría de ellas correspondieron, a diferencia de años anteriores, al sur, Ayacucho, Cusco, Ica; y al centro, Junín y Huánuco. Asimismo, en el norte las regiones con algún proyecto fueron Cajamarca, Ancash y Amazonas. Se realizaron tres proyectos en Lima. Por último, en el 2011 todos los proyectos ejecutados en este año se realizaron a nivel regional en 13 regiones del país, aumentando las intervenciones a diferencia del año anterior en la selva, como en Madre de Dios, Loreto y San Martín.

5.5 La APCI, la AIDSESEP y el conflicto: conclusiones previas

La supervisión, fiscalización y sanción de la APCI a la AIDSESEP se planteó con la finalidad de documentar y profundizar las dinámicas de pérdida de autonomía y de la politización de la entidad. De este capítulo se concluyen cuatro ideas relevantes relacionadas con (1) procedimientos, (2) la posición de los actores y (3) el contexto.

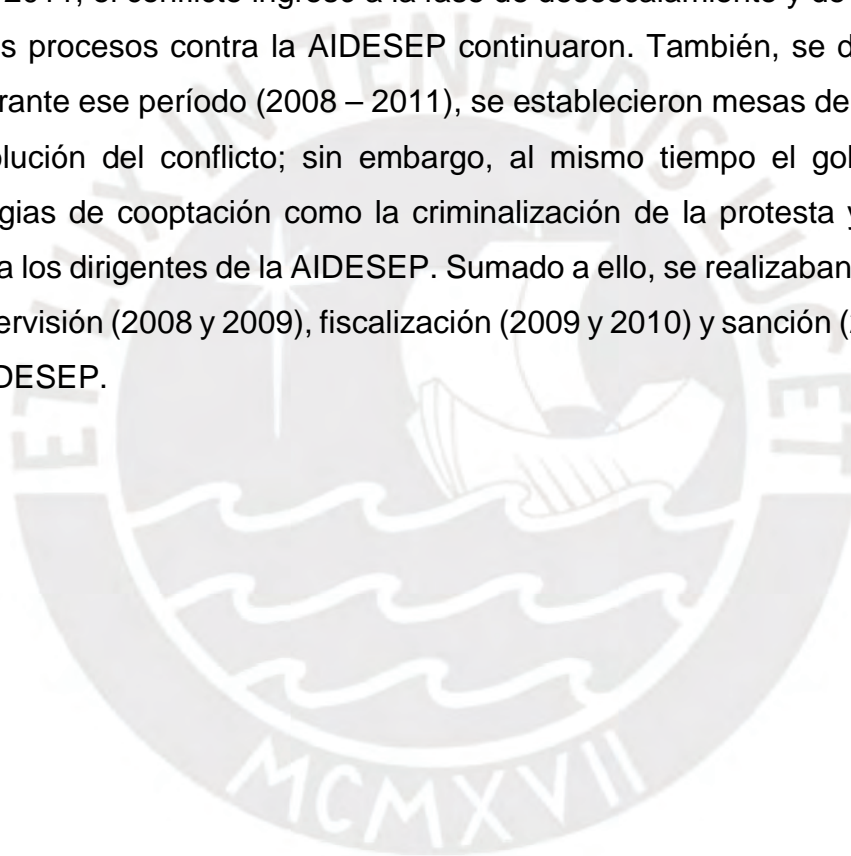
En primer lugar, se observaron importantes variaciones en los procedimientos en la primera (2008) y segunda (2009 – 2011) intervención realizada por la APCI a la AIDSESEP. Primero, en ambos procesos se evidenció contradicciones por parte de la APCI sobre los procedimientos realizados. Las acciones de supervisión en el primer caso se produjeron como parte de una selección aleatoria, en la cual la AIDSESEP fue escogida como parte de la muestra. En el segundo caso dicha ONGD fue notificada por la entidad sobre el

inicio del proceso de supervisión una denuncia sobre el uso indebido de los recursos que recibían por CINR. Sin embargo, el presidente ejecutivo de la APCI manifestaba en los medios de comunicación que la ONGD había sido escogida por criterios expuestos en el PAF 2009. Segundo, la descripción del caso permitió hallar algunas irregularidades en ambos procesos. Por un lado, los proyectos que fueron supervisados en el año 2008, correspondieron al período del 2006 al 2008, pese a que la AIDSESEP ya había presentado la información correspondiente a la APCI. Luego de lo cual, esta le permitió renovar su inscripción en el registro de ONGD. Al año siguiente, los proyectos supervisados correspondieron al mismo período de tiempo, pese a que el procedimiento anterior concluyó en que la AIDSESEP no había cometido ninguna infracción.

En segundo lugar, las consecuencias de las intervenciones de la APCI a la AIDSESEP tuvieron repercusiones internas y externas. Por un lado, la AIDSESEP se erigió como la entidad que representaba y lideraba a las comunidades indígenas amazónicas que se encontraban movilizadas frente al Estado. Esta tenía legitimidad frente a sus integrantes; sin embargo, las acusaciones del Estado, tanto desde el Ministerio Público como de la APCI, generó que esta cambiara de junta directiva y que se le desconozca de asambleas convocadas por las comunidades indígenas. Por otro lado, la AIDSESEP tuvo una disminución en los recursos obtenidos por la CINR, como parte del contexto adverso en general para la CINR y por las acusaciones hechas por el gobierno. Ello también repercutió en el menor número de fuentes cooperantes nuevos con la que las ONGD firmaron convenios para proyectos. Asimismo, debido a la coyuntura, los temas de los proyectos se centraron en el fortalecimiento de la entidad, dejando de lado otros que hasta ese momento había sido prioritarios como educación. Respondiendo a esa situación, los proyectos poseían una duración de un año o menos, a diferencia de los que se habían ejecutado en años anteriores.

En tercer lugar, a pesar de que ambas intervenciones se realizaron dentro del contexto del conflicto socioambiental de Bagua, estas se produjeron en diferentes etapas del conflicto, generando diferencias relevantes. En el año

2008, la AIDSESEP ya había expresado públicamente su apoyo a las movilizaciones indígenas producidas desde el 2006. Sin embargo, el conflicto todavía se encontraba en una fase temprana, en la cual se genera un problema social que se convierte en una disputa o controversia pública. Sin embargo, a partir del año 2009, este conflicto se intensifica, ingresando a la fase de escalamiento, en la cual se producen los hechos de violencia más álgidos. En ese contexto se produjo la intervención de la APCI. Posteriormente, en los años 2010 y 2011, el conflicto ingresó a la fase de desescalamiento y de diálogo final, pero los procesos contra la AIDSESEP continuaron. También, se debe recalcar que durante ese período (2008 – 2011), se establecieron mesas de diálogo para la resolución del conflicto; sin embargo, al mismo tiempo el gobierno utilizó estrategias de cooptación como la criminalización de la protesta y el inicio de juicios a los dirigentes de la AIDSESEP. Sumado a ello, se realizaban las acciones de supervisión (2008 y 2009), fiscalización (2009 y 2010) y sanción (2010 – 2011) a la AIDSESEP.



CONCLUSIONES

Esta tesis buscó responder a la pregunta principal ¿de qué manera la APCI pasó de ser un proyecto estratégico de la cooperación internacional a convertirse en un ente de control de las ONGD (2002-2012)? Para cumplir con dicho fin, se establecieron las siguientes sub preguntas: ¿cuáles fueron los procesos que atravesó?, ¿cómo se explican? ¿cuáles fueron los factores que permitieron ello?, y ¿cómo sus acciones de control afectaron a las ONGD? Estas se respondieron en cada uno de los capítulos que se desarrollaron, de los cuales se extrajeron conclusiones que se son presentadas a continuación.

En primer lugar, la APCI atravesó por cuatro etapas durante el período del 2002 al 2012, las cuales estuvieron marcadas por hitos. En la primera fase (2002 – 2004), esta se creó con la intención de que gestionara de manera eficiente, eficaz y transparente la cooperación internacional. En su implementación, se establecieron órganos de línea orientados hacia la identificación de las necesidades de CINR, la articulación con los actores de la CINR y la elaboración de procedimientos para valorar el uso adecuado de los recursos. La posterior modificación del ROF, reforzó la intención fundacional de la APCI. Sin embargo, en la segunda fase (2004 – 2002), se produjo la primera modificación a la Ley de creación de la APCI (Ley N° 27692), en la cual se le adjudicó la función supervisión de las ONGD. Ello resultó de la acumulación de cuatro proyectos de ley que se presentaron entre los años 2002 al 2004, los cuales buscaron introducir mecanismos de control y de transparencia sobre los recursos de CINR que recibían las ONGD. Con la finalidad de cumplir la ley, la APCI adecuó su estructura, por lo que se crearon la DFS y la CIS.

En la tercera fase (2006 – 2011), la APCI recibe la potestad sancionadora, mediante una nueva modificación de la ley. En esta se establecieron las infracciones y las sanciones a estarían a cargo de la DFS y de la CIS. La ley fue criticada por los representantes de las ANC, las cuales, junto con algunos Congresistas, impusieron una acción de inconstitucionalidad ante el TC. Esta entidad admitió dicho proceso en algunos de los artículos de la Ley que vulneraban los derechos de libre asociación, pero declaró como improcedentes otros. Al mismo tiempo, se establecieron mecanismos para el cumplimiento de las nuevas funciones, por lo cual se implementaron el PAF y el IAF. Sin embargo, durante este período se presentó constantemente denuncias por parte de las ONGD que argumentaban intervenciones de la APCI bajo una lógica de amedrentamiento. Finalmente, en la cuarta fase (2011 – 2012), tras un período sin nombramiento del director ejecutivo de la APCI, esta entidad ingresa a un proceso de reorganización, con el objetivo de reorientarla hacia sus objetivos fundacionales. Sin embargo, la Comisión conformada para tal fin no logró cumplir con ello. Así, solo se presentaron propuestas sobre procedimientos o variaciones en el personal. Los grandes cambios, que venían acompañados de modificaciones en la Ley de creación de la APCI, se evitaron.

Gráfico 15

Consolidado de los resultados de etapas según criterios de autonomía

<i>Etapa</i>	<i>Criterio</i>	<i>Político</i>	<i>Funcional</i>	<i>Presupuestal</i>	<i>Administrativo</i>
<i>Un proyecto estratégico</i>		x	X	x	x
<i>Transformando el proyecto</i>		↓	↓	x	x
<i>Deformando el proyecto</i>		↓	↓	x	↓
<i>“Reorganizando” el proyecto</i>		↓	↓	↓	↓

Elaboración propia

En segundo lugar, estos procesos se produjeron de forma rápida y acumulativa con la finalidad de que la entidad perdiese autonomía y pueda ser politizada orientada hacia el control de las ONGD. Para explicar ello, se analizaron las cuatro frases descritas anteriormente de acuerdo a los cuatro criterios de autonomía que se establecieron en el marco teórico: funcional (cambios normativos), político (prioridades de los actores), administrativo (personal y procedimientos) y presupuestal (finalidad de los recursos).

En la primera etapa (2002 – 2004), no se constató pérdida de autonomía de la APCI, sino que se demostró el crecimiento institucional de la entidad a nivel de su estructura orgánica, presupuesto, personal, etc. En cambio, en la segunda etapa (2004 – 2006) se observa una disminución de autonomía. Por un lado, se modificó la Ley de Creación de la APCI por iniciativa de congresistas de la república que argumentaban la necesidad de controlar los recursos de la CINR que recibían las ONGD. Por otro lado, desde el Ejecutivo se presentó la preocupación del cumplimiento de las supervisiones y fiscalizaciones por la presión que ejercían algunos congresistas y los medios de comunicación.

Durante la tercera etapa (2006 – 2011), disminuyó el nivel de autonomía de la APCI en el criterio político, funcional y administrativo. En primer lugar, las prioridades del Ejecutivo, el Legislativo y la APCI se centraron en las funciones de supervisión, fiscalización y sanción a las ONGD. En segundo lugar, la sentencia del TC permitió que la APCI mantuviera sus funciones con ciertas limitaciones. Sin embargo, la ambigüedad de la Ley generó que se establecieran procedimientos discrecionales. Por último, se realizaron denuncias, muchas de las cuales provenían de años anteriores, contra la APCI por realizar intervenciones a las ONGD por oficio o por denuncias. Por último, durante la última etapa (2011 – 2012), los cuatro criterios de autonomía disminuyeron, pero se acentuó el presupuestal. A diferencia de las etapas anteriores, este se orientó a las actividades y proyectos para las funciones de supervisión, fiscalización y sanción de las ONGD de manera equiparable con el resto de acciones que ejerció la APCI en dicho periodo.

En tercer lugar, la APCI perdió autonomía los factores siguientes: (1) el contexto adverso que generó el boom de los recursos naturales y la disminución de la CINR, (2) la polarización del tema del control de las ONGD, (3) la bicéfala estructura orgánica de la APCI y (4) la debilidad previa de la capacidad de las entidades encargadas de la cooperación internacional.

Primero, el contexto local se volvió adverso para la APCI. Por un lado, ante el boom de los recursos naturales que genera un desarrollo económico basado en actividades extractivas, algunas asociaciones asumieron la reivindicación de temas como territorio y derechos indígenas. Estas, a su vez, eran ONGD que recibían CINR, de la cual la APCI es ente rector. Así, la APCI se presentó como la mejor herramienta formal para intervenir en los conflictos. Por otro lado, la gestión de los recursos de la CINR mantuvo relevancia, ya que la expectativa del aumento de los montos era alta. Sin embargo, esto no sucedió y, en cambio, esta disminuyó considerablemente. Ante ello, la atención se dirigió hacia el control de las ONGD, lo cual permitía a los políticos obtener mayor rédito político

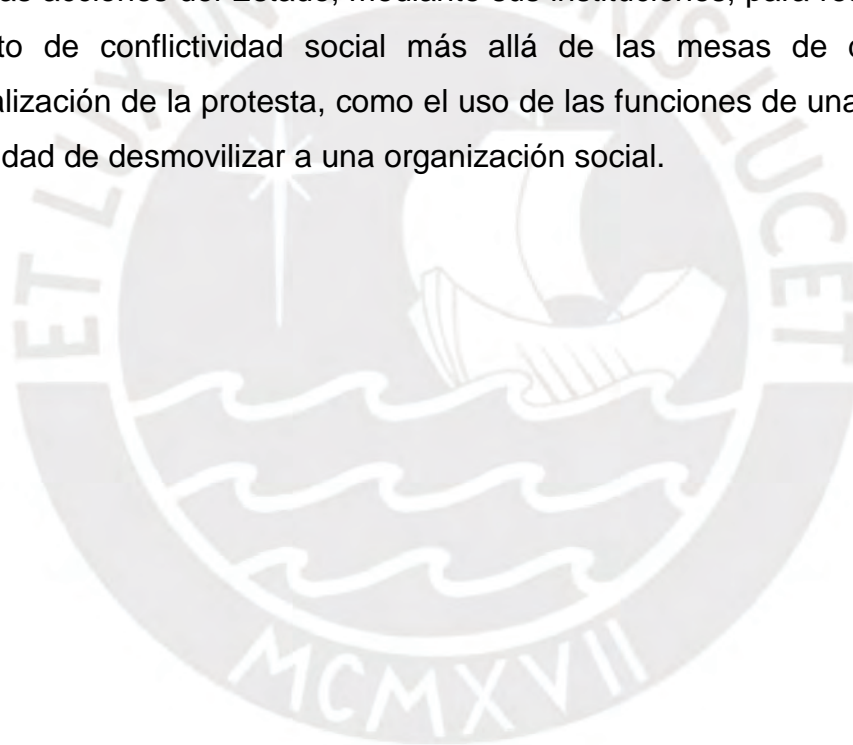
Segundo, se produjo una polarización entre los actores que defendían o rechazaban el control de las ONGD por parte de la APCI, lo cual invisibilizó dos problemas relacionados con la gestión de la CINR. Por un lado, en el discurso no se atribuía algún valor a los temas sobre las negociaciones con cooperantes internacionales, espacios de articulación con actores que participan en la CINR, nuevas formas de cooperación, sino que se centraba en la relación entre el Estado y las ONGD por los recursos que estas administraban. Por otro lado, las discusiones se centraron en dotar de funciones a la APCI, pero no de capacidad para lograr cumplirlas. Así, no se logró el aumento de presupuesto para las acciones de control de las ONGD, por lo que la APCI tuvo que adecuar la orientación de sus recursos a las nuevas prioridades. Tampoco, se profundizó en los procedimientos de supervisión, fiscalización y sanción a las ONGD, lo cual causaba controversia.

Tercero, la estructura bicéfala de la APCI, permitió que se direccionaran sus acciones con índole político hacia el control de las ONGD. A pesar de que el Consejo Directivo, máxima autoridad de la entidad, se creó con la finalidad de que se creara consenso en la toma de decisión sobre la CINR por varios sectores, este se convirtió en un espacio en el que la PCM y el MRE introducían sus propias agendas. Por último, la debilidad previa de la capacidad de las entidades encargadas de la cooperación internacional se reflejó a medida que la APCI perdió autonomía. Primero, la APCI no logró establecer un equipo de personal calificado que, más allá del interés por controlar las ONGD, buscaran la correcta gestión de la CINR. Segundo, la APCI no pudo establecerse como el líder en la gestión de la CINR. Tercero, la entidad se deslegitimó progresivamente por las denuncias de parte de las ONGD y por las acusaciones de actores políticos que buscaban mayor control sobre estas.

Finalmente, este proceso de bajo nivel de autonomía y de politización se evidenció en la intervención a la AIDSESEP por parte de la APCI. De este caso se pueden establecer tres conclusiones. Por un lado, existieron importantes variaciones en los procedimientos de intervención entre los años en los que se realizaron las intervenciones. Por ejemplo, en el 2008, las acciones de supervisión se producen como resultado a una selección de la muestra aleatoria en la cual la AIDSESEP es escogida; sin embargo, en el 2009 el procedimiento se realizó de oficio y por una denuncia, el proceso duró más de un año y existió una fuerte presión por parte de parlamentarios y ministros para que se sancionara. Por otro lado, al mismo tiempo que el Ejecutivo estableció mesas de diálogo para solucionar el conflicto, este continuaba con las intervenciones a la AIDSESEP y acusaba a sus dirigentes de delitos asociados con el manejo de los recursos de la CINR. Por ello, estos consideraban que el Estado intentaba amedrentarlos con la finalidad de que retrocedan en sus reclamos.

El proceso descrito en esta tesis es el reflejo de la mutación de una entidad estatal por la intervención de actores empoderados desde dentro del Estado, altos funcionarios y autoridades políticas, los cuales pudieron hacer o deshacer de acuerdo a sus propios intereses dentro de esta. Esta se presenta

como un caso dentro de la miríada de instituciones, específicamente en Estados débiles y subdesarrollados, que fueron creadas con un determinado fin, pero que en el proceso sufrieron una transformación asociada con la pérdida progresiva y acumulativa de su autonomía. Para ello, el análisis presentado permite utilizar la propuesta de los cuatro criterios de autonomía para el estudio de otras entidades con características parecidas en su proceso histórico. Además, invita a observar dentro del Estado, tanto en la burocracia como la clase política, para entender los procesos en los que quizás no participan actores económicos poderosos o que estando estos no logran sus intereses. Por último, abre nuevas preguntas sobre las acciones del Estado, mediante sus instituciones, para responder a un contexto de conflictividad social más allá de las mesas de diálogo o la criminalización de la protesta, como el uso de las funciones de una entidad con la finalidad de desmovilizar a una organización social.



BIBLIOGRAFÍA

FUENTES PRIMARIAS

ADRIANZÉN, Alberto

2006 “Democracia, ONGD y pensamiento progresista”. *La Republica*, Lima, 28 de octubre, pp. 17.

AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

2017 *Base de datos* de registro de proyectos de la APCI. Consulta: 8 de enero de 2017.

<http://www.apci.gob.pe/index.php/registros-de-proyectos>

2012a *Resolución Directoral Ejecutiva N° 081-2012/APCI/DE*. Lima, 11 de junio.

2012b *Resolución Directoral Ejecutiva N° 065-2012/APCI/DE*. Lima, 13 de junio.

2012c *Resolución Directoral Ejecutiva N° 075-2012/APCI/DE*. Lima, 6 de julio.

2012d *Informe Anual de Fiscalización 2011*. Lima.

2012e *Memoria Anual 2011*. Lima.

2011a *Resolución Sancionadora N° 086-2011/APCI-CIS*. Lima, 2 de febrero.

2011b *Resolución Sancionadora N° 087-2011/APCI-CIS*. Lima, 2 de febrero.

2011c *Resolución Sancionadora N° 088-2011/APCI-CIS*. Lima, 2 de febrero.

2011d *Resolución Directoral Ejecutiva N° 046-2011/APCI/DE*. Lima, 7 de junio.

2011e *Informe Anual de Fiscalización 2010*. Lima.

2011h *Memoria Anual 2010*. Lima.

2011i *Plan Anual de Fiscalización 2011*. Lima.

2010a *Resolución Directoral Ejecutiva N° 024-2010/APCI/DE*. Lima, 5 de marzo.

2010b *Resolución Sancionadora N° 008-2010/APCI-CIS*. Lima, 5 de mayo.

2010c *Resolución Sancionadora N° 010-2010/APCI-CIS*. Lima, 5 de mayo.

2010d *Resolución Directoral Ejecutiva N° 076-2010/APCI/DE*. Lima, 12 de agosto.

2010e *Informe Anual de Fiscalización 2009*. Lima.

2010f *Memoria Anual 2009*. Lima.

2010g *Plan Anual de Fiscalización 2010*. Lima.

- 2009a *Resolución Directoral Ejecutiva N° 004-2009/APCI/DE.* Lima, 8 de enero.
- 2009b *Resolución Directoral Ejecutiva N° 006-2009/APCI/DE.* Lima, 8 de enero.
- 2009c *Resolución Directoral Ejecutiva N° 044-2009/APCI/DE.* Lima, 18 de mayo.
- 2009d *Resolución Directoral Ejecutiva N° 055-2009/APCI/DE.* Lima, 24 de julio.
- 2009e *Resolución Directoral Ejecutiva N° 070-2009/APCI/DE.* Lima, 31 de agosto.
- 2009f *Resolución Directoral Ejecutiva N° 071-2009/APCI/DE.* Lima, 1 de septiembre.
- 2009g *Resolución Directoral Ejecutiva N° 096-2009/APCI/DE.* Lima, 10 de noviembre.
- 2009h *Plan Anual de Fiscalización 2009.* Lima.
- 2009i *Memoria Anual 2008.* Lima.
- 2009j *Informe IFP-001-2009/APCI-DFS.* Lima.
- 2009k *Informe IFP-002-2009/APCI-DFS.* Lima.
- 2009l *Informe IFP-004-2009/APCI-DFS.* Lima.
- 2009m *Informe IFP-005-2009/APCI-DFS.* Lima.
- 2009n *Informe IFP-008-2009/APCI-DFS.* Lima.
- 2008a *Resolución Directoral Ejecutiva N° 020-2008/APCI/DE.* Lima, 18 de febrero.
- 2008b *Resolución Directoral Ejecutiva N° 041-2008/APCI/DE.* Lima, 21 de abril.
- 2008c *Resolución Directoral Ejecutiva N° 075-2008/APCI/DE.* Lima, 14 de julio.
- 2008d *Resolución Directoral Ejecutiva N° 080-2008/APCI/DE.* Lima, 31 de julio.
- 2008e *Memoria Anual 2007.* Lima.
- 2008f *Plan Anual de Fiscalización 2008.* Lima.
- 2008g *Informe Final de Fiscalización N° ONGD/005-2008-DFS.* Lima.
- 2007a *Resolución Directoral Ejecutiva N° 052-2007/APCI/DE.* Lima, 21 de mayo.
- 2007b *Resolución Directoral Ejecutiva N° 108-2007/APCI/DE.* Lima, 16 de noviembre.
- 2007c *Memoria Anual 2006.* Lima.
- 2007d *Plan Anual de Fiscalización 2007.* Lima.
- 2005 *Resolución Directoral Ejecutiva N° 021-2005/APCI/DE.* Lima, 18 de marzo.

AGENCIA PERUANA DE NOTICIAS ANDINA

- 2009a “Aprueban proyecto que prohíbe a las ONG incitar a la violencia bajo sanción de disolución”. *Agencia Peruana de Noticias Andina.* Lima, 20 de junio. Consulta: 6 de setiembre de 2017.
<http://andina.pe/agencia/noticia-aprueban-proyecto-prohibe-a-las-ong-incitar-a-violencia-bajo-sancion-disolucion-239386.aspx>

- 2009b “Iniciativa para fiscalizar ONG colisionaría con fallo del TC, advierte APCI”. *Agencia Peruana de Noticias Andina*. Lima, 23 de junio. Consulta: 6 de setiembre de 2017.
<http://andina.pe/agencia/noticia-iniciativa-para-fiscalizar-ong-colisionaria-fallo-del-tc-advierte-apci-239561.aspx>
- 2009c “Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso niega que iniciativa para fiscalizar ONG colisione con fallo de TC”. *Agencia Peruana de Noticias Andina*. Lima, 23 de junio. Consulta: 6 de setiembre de 2017.
<http://andina.pe/agencia/noticia-comision-rr-ee-niega-iniciativa-para-fiscalizar-ong-colisione-fallo-del-tc-239580.aspx>
- 2009d “Piden debatir en último pleno Ley de Desarrollo e Integración Fronteriza y cambios a Ley de APCI”. *Agencia Peruana de Noticias Andina*. Lima, 28 de junio. Consulta: 6 de setiembre de 2017.
<http://andina.pe/agencia/noticia-piden-debatir-ultimo-pleno-ley-desarrollo-e-integracion-fronteriza-y-cambios-a-ley-apci-240345.aspx>
- 2009e “Incluyen fiscalización de cooperación internacional en ampliación de legislatura”. *Agencia Peruana de Noticias Andina*. Lima, 29 de junio. Consulta: 6 de setiembre de 2017.
<http://andina.pe/agencia/noticia-incluyen-fiscalizacion-cooperacion-internacional-ampliacion-legislatura-240382.aspx>
- 2009f “Pleno tiene previsto analizar hoy cambios a Ley de la APCI sobre ayuda extranjera”. *Agencia Peruana de Noticias Andina*. Lima, 2 de julio. Consulta: 6 de setiembre de 2017.
<http://andina.pe/agencia/noticia-pleno-tiene-previsto-analizar-hoy-cambios-a-ley-de-apci-sobre-ayuda-extranjera-240920.aspx>
- 2009g “Nueva dirigencia de AIDSESEP fue elegida legítimamente, afirma su titular”. *Agencia Peruana de Noticias Andina*. Lima, 18 de julio. Consulta: 6 de setiembre de 2017.
<http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-nueva-dirigencia-aidesep-fue-elegida-legitimamente-afirma-su-titular-243768.aspx>
- 2009h “Nueva dirigencia de AIDSESEP anuncia auditoría a gestión de Pizango”. *Agencia Peruana de Noticias Andina*. Lima, 19 de julio. Consulta: 6 de setiembre de 2017.
<http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-nueva-directiva-aidesep-anuncia-auditoria-a-gestion-pizango-243842.aspx>
- 2009i “APCI concluye supervisión a AIDSESEP e inicia etapa de instrucción por infracciones en siete proyectos”. *Agencia Peruana de Noticias Andina*. Lima, 6 de agosto. Consulta: 6 de setiembre de 2017.
<http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-apci-concluye-supervision-a-aidesep-e-inicia-etapa-instruccion-infracciones-siete-proyectos-247050.aspx>
- 2009j “Nueva dirigencia de la AIDSESEP deslinda con irregularidades y pide que APCI no la suspenda”. *Agencia Peruana de Noticias Andina*. Lima, 7 de agosto. Consulta: 6 de setiembre de 2017.

- <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-nueva-dirigencia-de-aidesep-deslinda-irregularidades-y-pide-apci-no-suspenda-247140.aspx>
- 2009k “APCI encontró irregularidades en siete proyectos de la AIDSESEP”. *Agencia Peruana de Noticias Andina*. Lima, 7 de agosto. Consulta: 6 de setiembre de 2017.
<http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-apci-encontro-irregularidades-siete-proyectos-de-aidesep-247159.aspx>
- 2009l “APCI considera que irregularidades detectadas ameritarían suspensión temporal de actividades de AIDSESEP”. *Agencia Peruana de Noticias Andina*. Lima, 8 de agosto. Consulta: 6 de setiembre de 2017.
<http://andina.pe/agencia/noticia-apci-considera-irregularidades-detectadas-ameritarian-suspension-temporal-actividades-aidesep-247279.aspx>
- 2009m “AIDSESEP no remite información sobre tres de los siete proyectos donde se detectaron irregularidades”. *Agencia Peruana de Noticias Andina*. Lima, 20 de septiembre. Consulta: 6 de setiembre de 2017.
<http://andina.pe/agencia/noticia-aidesep-no-remite-informacion-sobre-tres-los-siete-proyectos-donde-se-detecto-irregularidades-254730.aspx>
- 2009n “Director de la APCI informa hoy en el Congreso sobre fiscalización a las ONG”. *Agencia Peruana de Noticias Andina*. Lima, 28 de septiembre. Consulta: 6 de setiembre de 2017.
<http://andina.pe/agencia/noticia-director-de-apci-informa-hoy-el-congreso-sobre-fiscalizacion-a-las-ong-256023.aspx>
- 2009o “Procuraduría oficializa retiro de pedido de disolución de AIDSESEP”. *Agencia Peruana de Noticias Andina*. Lima, 19 de noviembre. Consulta: 6 de setiembre de 2017.
<http://andina.pe/agencia/noticia-procuraduria-oficializa-retiro-pedido-disolucion-aidesep-265180.aspx>
- 2009p “Dirigentes amazónicos agradecen al gobierno por retirar pedido de disolución de la AIDSESEP”. *Agencia Peruana de Noticias Andina*. Lima, 20 de noviembre. Consulta: 6 de setiembre de 2017.
<http://andina.pe/agencia/noticia-dirigentes-amazonicos-agradecen-al-gobierno-retirar-pedido-disolucion-de-aidesep-265286.aspx>
- 2009q “APCI detecta faltas en 20 de 100 fiscalizaciones realizadas a ONG en el presente año”. *Agencia Peruana de Noticias Andina*. Lima, 28 de diciembre. Consulta: 6 de setiembre de 2017.
<http://andina.pe/agencia/noticia-apci-detecta-faltas-20-100-fiscalizaciones-realizadas-a-ong-el-presente-ano-271576.aspx>
- 2009r “Sanción a AIDSESEP por mal uso de recursos se conocerá en verano de 2010, anuncia APCI”. *Agencia Peruana de Noticias Andina*. Lima, 29 de diciembre. Consulta: 6 de setiembre de 2017.
<http://andina.pe/agencia/noticia-sancion-a-aidesep-mal-uso-recursos-se-conocera-verano-2010-anuncia-apci-271822.aspx>

- 2010a “APCI presentará mañana resultados de fiscalización y declaración anual 2009 de ONG”. *Agencia Peruana de Noticias Andina*. Lima, 10 de febrero. Consulta: 6 de setiembre de 2017.
<http://andina.pe/agencia/noticia-apci-presentara-manana-resultados-fiscalizacion-y-declaracion-anual-2009-ongs-279153.aspx>
- 2010b “APCI señala que 34 ONG cometieron irregularidades en el 2009”. *Agencia Peruana de Noticias Andina*. Lima, 11 de febrero. Consulta: 6 de setiembre de 2017.
<http://andina.pe/agencia/noticia-apci-senala-34-ong-cometieron-irregularidades-el-2009-279346.aspx>
- 2010c “APCI instala Comisión de Infracciones y Sanciones”. *Agencia Peruana de Noticias Andina*. Lima, 7 abril. Consulta: 6 de setiembre de 2017.
<http://andina.pe/agencia/noticia-apci-instala-comision-infracciones-y-sanciones-289320.aspx>
- 2010d “APCI fiscalizará este año 120 proyectos de ONG, señala director ejecutivo”. *Agencia Peruana de Noticias Andina*. Lima, 12 de abril. Consulta: 6 de setiembre de 2017.
<http://andina.pe/agencia/noticia-apci-fiscalizara-este-ano-120-proyectos-ong-senala-director-ejecutivo-289974.aspx>
- 2012a “Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso invita a nuevo director de APCI y a jefe de RENIEC”. *Agencia Peruana de Noticias Andina*. Lima, 8 de enero. Consulta: 6 de setiembre de 2017.
<http://andina.pe/agencia/noticia-comision-rree-congreso-invita-a-nuevo-director-apci-y-a-jefe-reniec-394292.aspx>
- 2012b “PCM aprueba reorganización de la APCI en un plazo de 90 días”. *Agencia Peruana de Noticias Andina*. Lima, 30 de enero. Consulta: 6 de setiembre de 2017.
<http://andina.pe/agencia/noticia-pcm-aprueba-reorganizacion-de-apci-plazo-90-dias-397620.aspx>
- 2012c “Formalizan comisión reorganizadora de APCI que presentará propuesta en 90 días”. *Agencia Peruana de Noticias Andina*. Lima, 12 de febrero. Consulta: 6 de setiembre de 2017.
<http://andina.pe/agencia/noticia-formalizan-comision-reorganizadora-apci-presentara-propuesta-90-dias-399534.aspx>
- 2012d “Poder Ejecutivo designa nuevo director ejecutivo de APCI”. *Agencia Peruana de Noticias Andina*. Lima, 11 de marzo. Consulta: 6 de setiembre de 2017.
<http://andina.pe/agencia/noticia-poder-ejecutivo-designa-nuevo-director-ejecutivo-apci-403578.aspx>
- 2012e “APCI busca mejorar transparencia en labor de ONG”. *Agencia Peruana de Noticias Andina*. Lima, Lima, 25 de marzo. Consulta: 6 de setiembre de 2017.
<http://andina.pe/agencia/noticia-apci-busca-mejorar-transparencia-labor-ong-409596.aspx>

- 2012f “PCM aprueba conformación de Consejo Consultivo de la APCI”. *Agencia Peruana de Noticias Andina*. Lima, 9 de junio. Consulta: 6 de setiembre de 2017.
<http://andina.pe/agencia/noticia-pcm-aprueba-conformacion-consejo-consultivo-de-apci-415639.aspx>
- 2012g “A fin de mes culminará fiscalización a las ONG en Lima Metropolitana”. *Agencia Peruana de Noticias Andina*. Lima, 19 de julio. Consulta: 6 de setiembre de 2017.
<http://andina.pe/agencia/noticia-a-fin-mes-culminara-fiscalizacion-a-las-ong-lima-metropolitana-420987.aspx>
- BANCO MUNDIAL**
- 2017 Base de datos de Ayuda Oficial al Desarrollo del Banco Mundial. Consulta: 21 de enero de 2018.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA**
- 2006 *Ley N° 28925*. Ley que modifica la Ley N° 27692, Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI. Lima, 6 de diciembre.
- 2004 *Ley N° 28386*. Ley que modifica el Decreto Supremo N° 719, Ley de Cooperación Técnica Internacional, y la Ley N° 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional. Lima, 13 de noviembre.
- 2002 *Ley N° 27692*. Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI. Lima, 8 de abril.
- CAMPONÓNICO, Humberto**
- 2006 “APCI - ONG: La suma de las vendettas”. *La República*. Lima, 29 de octubre. Consulta: 5 de setiembre.
<http://larepublica.pe/politica/269635-apci-ong-la-suma-de-las-vendettas>
- CASTILLO, María Elena**
- 2008 “Entrevista a Ernesto de la Jara”. *La República*. 5 de setiembre.
- 2006 “Entrevista a Hans Landolt”. *La República*. 2 de noviembre.
- DEL CASTILLO, Jorge**
- 2006 *Proyecto de Ley N.° 00025/ 2006-Cong. Autógrafa de Ley que modifica la Ley N° 27692 – Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional*. Consulta: 24 de agosto de 2017.
[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/c8e1e102d82060fe052571c500738ffc/\\$FILE/00025.PDF](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/c8e1e102d82060fe052571c500738ffc/$FILE/00025.PDF)
- EL COMERCIO**
- 2012 “Filántropos y agitadores”. *El Comercio*. Lima, 27 de febrero. Consulta: 7 de setiembre de 2017.
<http://archivo.elcomercio.pe/politica/opinion/editorial-filantropos-agitadores-noticia-1379992>
- 2009 “APCI fiscalizaría todas las donaciones que reciban ONG”. *El Comercio*. Lima, 23 de junio. Consulta: 7 de setiembre de 2017.

http://archivo.elcomercio.pe/politica/gobierno/apci-fiscalizaria-todas-donaciones-que-reciban-ong_1-noticia-304465

FLORES, Inés

2006 “Entrevista a Cecilia Blondet”. En *La República*. 29 de octubre de 2006.

FRANCKE, Pedro

2006 “Persecución política”. *La República*. Lima, 8 de mayo, pp. 16.

LA REPÚBLICA

2006a “Acoso a ONG contrarias al TLC”. *La República*. Lima, 3 de marzo, pp. 13.

2006b “CEDAL rechaza supuesto desvío de fondos para campaña anti TLC”. *La República*. Lima, 2 de mayo, pp. 12.

2006c “Foro Salud emplaza a la Agencia de Cooperación a rectificarse”. *La República*. Lima 6 de mayo, pp. 13.

2006d “Agencia de Cooperación responde a las ONG”. *La República*. Lima, 07 de mayo, pp. 16.

2006e “Cambios en APCI”. *La República*. Lima, 20 de agosto, pp. 14.

2006f “Agustín Haya: En APCI hubo planillas secretas”. *La República*. Lima, 3 de septiembre, pp. 7.

2006g “Paradojas del poder: APRA pacta con el fujimorismo para silenciar a las ONG”. *La República*, 28 de octubre, pp. 3.

2006h “Las ONG en la mira”. *La República*. Lima, 28 de octubre, pp. 16.

2006i “APCI defiende sus facultades”. *La República*. Lima, 31 de octubre, pp. 4.

2006j “Consejo de la Prensa e IPYS protestan por norma que interfiere con ONGS”. *La República*. Lima, 31 de octubre, pp. 4.

2006k “¿Rectificará el Congreso?”. *La República*. Lima, 2 de noviembre, pp. 16.

2006l “Del Castillo busca conciliar con ONGS”. *La República*. Lima, 1 de noviembre, pp. 2.

2006m “Congreso aprueba proyecto de ley que controla fondos de ONG”. *La República*. Lima, 3 de noviembre, pp. 2.

2006n “El futuro de las ONG queda en manos del presidente García”. *La República*. Lima, 3 de noviembre, pp. 3.

2006o “Rectificando el error”. *La República*. Lima, 3 de noviembre, pp. 3.

2006p “Modificarán ley contra ONG”. *La República*. Lima, 9 de noviembre, pp. 9.

2006q “Presidente promulga ley que regula ingresos de ONGs”. *La República*. Lima, 8 de diciembre, pp. 4.

2006r “Presentarán demandas contra ley anti ONGs”. *La República*. Lima, 9 de diciembre, pp. 8.

2007a “Instituto de Defensa Legal denuncia acoso del APCI”. *La República*. Lima, 6 de septiembre, pp. 11.

2007b “TC emitió sentencia a favor de ONG”. *La República*. Lima, 7 de septiembre, pp. 8

2008a “APRODEH denuncia campaña de desprestigio contra ONG”. *La República*. Lima, 28 de marzo, pp. 3

- 2008b “IPYS cuestiona uso indebido de APCI”. *La República*. Lima, 30 de marzo. Consulta: 5 de setiembre de 2017.
<http://larepublica.pe/politica/223571-ipys-cuestiona-uso-indebido-de-apci>
- 2008c “Investigarían a ONG incómodas”. *La República*. Lima, 30 de abril. Consulta: 5 de setiembre de 2017.
- 2008d “Bancadas del Congreso le quitan respaldo a moción contra ONG”. *La República*. Lima, 1 de mayo, pp.3.
- 2008e “Nuevo director de APCI niega copamiento aprista en cargos”. *La República*. Lima, 11 de agosto, pp. 6.
- 2008f “Esta fiscalización a AIDSESEP es una forma de amedrentamiento”. *La República*. Lima, 3 de setiembre, pp. 2.
- 2008g “Brack defiende normalidad de la inspección fiscal a AIDSESEP”. *La República*. Lima, 3 de setiembre, pp. 3.
- 2008h “APCI está fiscalizando a más de 100 ONG”. *La República*. Lima 3 de setiembre, pp. 3.
- 2008i “Según APCI, AIDSESEP usó bien sus fondos”. *La República*. Lima, 4 de setiembre, pp. 5.
- 2008j “Gobierno en campaña para cerrar las ONG”. *La República*. Lima, 19 de setiembre, pp. 4
- 2009a “APCI evalúa investigar a AIDSESEP por uso de recursos de cooperación”. *La República*. Lima, 19 de mayo. Consulta: 5 de setiembre de 2017.
<http://larepublica.pe/politica/398896-apci-evalua-investigar-a-aidesep-por-uso-de-recursos-de-cooperacion>
- 2009b “Ex tesorera de AIDSESEP denunció a Pizango por presunto mal uso de dinero donado”. *La República*. Lima, 26 de mayo. Consulta: 5 de setiembre de 2017.
<http://cdn8.larepublica.pe/27-05-2009/ex-tesorera-de-aidesep-denuncio-pizango-por-presunto-mal-uso-de-dinero-donado>
- 2009c “APCI interviene AIDSESEP para "revisar documentos contables”. *La República*. Lima, 4 de junio. Consulta: 5 de setiembre de 2017.
<http://cdn8.larepublica.pe/05-06-2009/apci-interviene-aidesep-para-revisar-documentos-contables>
- 2009d “Comisión de Relaciones Exteriores verá donaciones recibidas por la AIDSESEP”. *La República*. Lima, 14 de junio. Consulta: 5 de setiembre de 2017.
<http://cdn8.larepublica.pe/14-06-2009/comision-de-relaciones-exteriores-vera-las-donaciones-recibidas-por-la-aidesep>
- 2009e “APCI investiga fondos de AIDSESEP”. *La República*. Lima, 16 de junio, pp. 16 de junio. Consulta: 5 de setiembre de 2017.
<http://cdn8.larepublica.pe/17-06-2009/apci-investiga-fondos-de-aidesep>
- 2009f “Pleno analizará mañana cambios a la Ley de la APCI”. *La República*. Lima, 1 de julio, pp.

- 2009g “Retiran pedido de disolución de AIDSESEP y seguirá el diálogo”. *La República*. Lima, 11 de noviembre. Consulta: 5 de setiembre de 2017.
<http://cdn8.larepublica.pe/11-11-2009/retiran-pedido-de-disolucion-de-aidesep-y-seguira-el-dialogo>
- 2010a “APCI instala Comisión de Infracciones y Sanciones”. *La República*. Lima, 7 de marzo. Consulta: 5 de setiembre de 2017.
<http://larepublica.pe/07-04-2010/apci-instala-comision-de-infracciones-y-sanciones>
- 2012 “Ejecutivo reactiva entidad que regula acción de ONG”. *La República*. Lima, 10 de junio.
<http://larepublica.pe/politica/637453-ejecutivo-reactiva-entidad-que-regula-accion-de-ongs>
- MARTÍN, Carolina
2006 “Entrevista a Gonzalo Marroquín”. *La República*. 1 de noviembre de 2006.
- MENDOZA, Grace
2017a “Entrevista a Bernabé Impi Ismiño”. 5 de mayo de 2017.
2017b “Entrevista a Oscar Schiappa Pietra Cubas”. 6 de octubre de 2017.
2017c “Entrevista a Agustín Haya de la Torre de la Rosa”. 20 de octubre de 2017.
2017d “Entrevista a Luis Olivera Cárdenas”. 28 de setiembre de 2017.
2017e “Entrevista a Carlos Pando Sánchez”. 2 de octubre de 2017.
2017f “Entrevista a Entrevistado 1”. 10 de noviembre de 2017.
2017g “Entrevista a Alberto Pinillos Vega”. 21 de noviembre.
- MENDOZA, Raúl
2006 “ONGS en el tapete”. *La República*. 2 de noviembre.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
2017 Base de datos Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas. Consulta: 21 de enero de 2018.
<http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
2015a *Memoria Institucional de José Antonio García Belaúnde (2006 – 2011)*. Lima.
2015b *Memoria Institucional de Rafael Roncagliolo Orbegoso (2011 – 2013)*. Lima.
2014 *Resolución Suprema N° 030-2014-RE*. Lima, 8 de marzo.
2012a *Resolución Suprema N° 006-2012-RE*. Lima, 14 de enero.
2012b *Resolución Suprema N° 033-2012-RE*. Lima, 11 de febrero.
2012c *Resolución Suprema N° 126-2012-RE*. Lima, 24 de mayo.
2011a *Resolución Suprema N° 439-2011-RE*. Lima, 8 de diciembre.
2011b *Resolución Suprema N° 440-2011-RE*. Lima, 8 de diciembre.
2011c *Resolución Suprema N° 469-2011-RE*. Lima, 29 de diciembre.
2010 *Decreto Supremo N° 122-2010-RE*. Lima, 10 de noviembre.
2008a *Resolución Suprema N° 213-2008-RE*. Lima, 5 de agosto.
2008b *Resolución Suprema N° 217-2008-RE*. Lima, 7 de agosto.
2007a *Decreto Supremo N° 027-2007-RE*. Lima, 17 de mayo.

- 2007b *Decreto Supremo N° 028-2007-RE*. Lima, 18 de mayo.
- 2006 *Resolución Suprema N° 315-2006-RE*. Lima 18 de agosto.
- 2005 *Resolución Suprema N° 003-2005-RE*. Lima, 11 de enero.
- 2004a *Resolución Suprema N° 234-2004-RE*. Lima, 18 de agosto.
- 2004b *Resolución Suprema N° 264-2004-RE*. Lima, 10 de septiembre.
- 2003a *Resolución Suprema N° 180-2003-RE*. Lima 22 de julio.
- 2003b *Decreto Supremo N° 053-2003-RE*. Lima, 9 de septiembre.
- 2002a *Resolución Ministerial N° 661-2002-RE*. Lima, 21 de junio.
- 2002b *Resolución Suprema N° 254-2002-RE*. Lima, 11 de julio.
- 2002c *Resolución Suprema N° 263-2002-RE*. Lima, 2 de agosto.
- 2001 *Resolución Ministerial N° 0676-2001-RE*. Lima, 30 de agosto.
- MIRKO, Lauer
- 2006 “Lanzando a las ONG a la olla”. *La República*. Lima, 1 de noviembre, pp. 6.
- MORALES, Pedro
- 2003 *Proyecto de Ley N.° 05890. Proyecto de Ley de acceso a la información de la gestión de las ONG*. Consulta 24 de agosto de 2017.
<http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/clproley2001.nsf/p ley/3DB7B3C1B94D92FD05256D25005C8F94?opendocument>
- NÚÑEZ, Dora
- 2003 *Proyecto de Ley N.° 0567. Proyecto de Ley que propone la Ley de Transparencia en las organizaciones de la sociedad civil*. Consulta: 24 de agosto de 2017.
[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc _2001.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/d17d7c521b105 1ef0525749d004f583f/\\$FILE/05467.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc _2001.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/d17d7c521b105 1ef0525749d004f583f/$FILE/05467.pdf)
- PALOMINO, Celina
- 2002 *Proyecto de Ley N.° 03095. Proyecto de Ley que modifica la Ley N.° 27692, Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional*. Consulta: 24 de agosto de 2017.
<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2001. nsf/ee3e4953228bd84705256dcd008385e7/f0c1ea1dc9bd435905 256d24007a993e?OpenDocument>
- PRENSA LIBRE
- 2008 “*El Moqueguazo*”. Lima: América Televisión.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
- 1991 *Decreto Legislativo N° 719. Ley de la Cooperación Técnica Internacional*. Lima, 10 de noviembre.
- PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
- 2002 *Resolución Ministerial n° 178-2002-PCM*. Lima, 7 de mayo.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
- 2007 *Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional. TC 009-2007-PI/TC-D10-2007PI/TC Acumulados*. Lima: 29 de agosto.
- VALDIVIA, Juan
- 2001 *Proyecto de Ley N.° 00391. Proyecto de Ley para el establecimiento de normas complementarias al Decreto Legislativo*

N.º 719 sobre cooperación técnica para el envío de donaciones al Perú procedentes de exterior. Consulta: 24 de agosto de 2017.
[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/a84d7cf0ae11db900525749d004e8819/\\$FILE/00391.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/a84d7cf0ae11db900525749d004e8819/$FILE/00391.pdf)

FUENTES DE CONSULTA

ASOCIACIÓN INTERÉTNICA DE DESARROLLO DE LA SELVA PERUANA (AIDSESEP)

- 2017 ASOCIACIÓN INTERÉTNICA PARA EL DESARROLLO DE LA SELVA PERUANA (AIDSESEP)
AIDSESEP. Consulta 21 de enero de 2018.
<http://aidesep.org.pe/>
- 2015 “AIDSESEP, 35 años en la defensa de los pueblos indígenas amazónicos del Perú”. *Voz Indígena*. Lima, pp. 13–14.

AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

- 2014 *Perú: Orientación Básica sobre el Acceso a la Cooperación Internacional No Reembolsable*. Lima.
- 2012 *Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional 2012*. Consulta: 20 de agosto de 2014.
<http://www.apci.gob.pe/gestion/attach/PNCTI-2012.pdf>
- 2011 *Balance de la fiscalización a las entidades de cooperación en el Perú 2007–2010*. Lima.
- 2010 *Situación y tendencias de la cooperación internacional en el Perú: 2007 – 2008*. Lima: APCI.
http://www.apci.gob.pe/gestion/attach/Situacion_y_Tendencias/Situacion-Tendencias_2007-2008.pdf

AMNISTÍA INTERNACIONAL

- 2009 *Informe Perú: Bagua, seis meses después*. Lima.

CABALLERO, Víctor y Teresa, Cabrera

- 2008 “Conflictos sociales en el Perú 2006 – 2008”. En TOCHE, Eduardo. *Perú hoy: Por aquí compañeros, aprismo y neoliberalismo*. Lima: DESCO, pp. 99 – 130.

CARPENTER, Daniel

- 2001 “Introduction”. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executives Agencies, 1862 – 1928*. Princeton: Princeton University Press, pp. 1–13.

CAVERO, Omar

- 2011 *Después del Baguazo: informes, diálogo y debates*. Lima: Facultad de Ciencias Sociales.

CHALMERS, Douglas

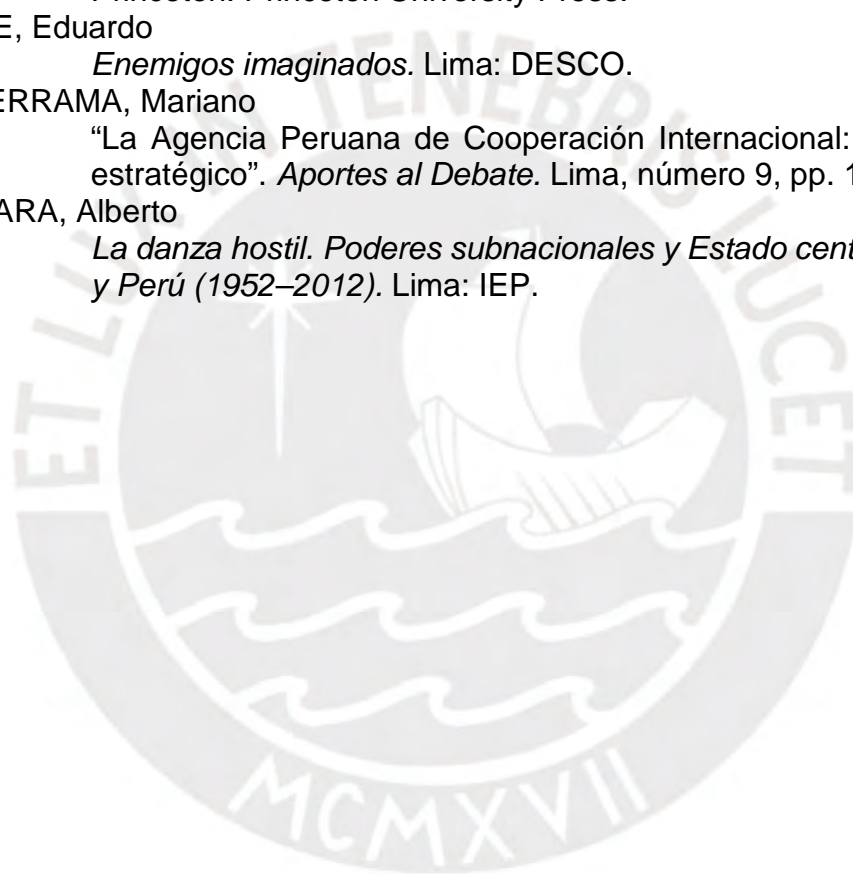
- 1977 “The Politicized State in Latin America”. *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 23–45.

CORTAZAR, Juan Carlos

- 2007 *Reforma de la administración peruana (1990 – 1997)*. Lima: Instituto de Políticas Sociales
- DARGENT, Eduardo
2013 “Estado, política y sociedad durante el boom de los commodities”. *Argumentos*. Lima, año 7, número 5, pp. 66–75.
- 2012 *El Estado en el Perú: Una agenda de investigación*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- 2009 “Reforma judicial en el Perú (1990–2005)”. En CRABTREE, John, *Construir instituciones: Democracia, Desarrollo y Desigualdad en el Perú desde 1980*. Lima: Red para el Estudio de las Ciencias Sociales.
- 2008 *Islas de eficiencia y reforma del Estado: Ministerios de Economía y de Salud 1990–2008*. Lima.
- DEL ÁGUILA, Rafael
2000 *Manual de ciencia política*. Segunda edición. Madrid: Trotta.
- DÍAZ ALBERTINI, Javier y Walter MELGAR
2012 *El desarrollo pendiente. Las ONG peruanas en los procesos de cambio*. Lima: Escuela para el Desarrollo.
- ESPINOZA, Oscar
2009 “¿Salvajes al progreso?: aproximaciones históricas y antropológicas a las movilizaciones indígenas en la Amazonía peruana”. *Antropológica*. Lima, año 27, número 27, pp. 123–168.
- FERNÁNDEZ, Víctor y otros
2006 *Capacidades estatales y desarrollo regional: Realidades y desafíos para América Latina*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS
2009 *Informe Perú-Bagua: Derramamiento de sangre en el contexto del paro amazónico*. Lima.
- GARCÍA, Jimena
2006 *Reseña de libro Capacidades estatales y desarrollo regional: Realidades y desafíos para América Latina*. Santa Fe.
- ILIZARBE, Carmen
2016 “Autorepresentación y desacuerdo: Estado y conflictividad social”. En GROMPONE, Romeo. *Incertidumbres y distancias: El controvertido protagonismo del Estado en el Perú*. Lima: IEP, pp. 379-402
- ISLA, Víctor
2010 *Informe en Minoría de la Comisión Investigadora sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua, Aledaños y otros, determinando responsabilidades a que haya lugar*. Lima.
- LLONA, Mariana
2008 “El gobierno aprista y las ONG: un nuevo ciclo de disputa por los derechos”. *Por aquí compañeros, aprismo y neoliberalismo*. Lima, 127–158.
- LOMBARDI, Guido

- 2009 *Informe en Minoría de la Comisión Investigadora sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua, aledaños y otros, determinando responsabilidades a que haya lugar.* Lima.
- MANASÉS, Jesús y Carmen GÓMEZ
2010 *Informe en minoría de la Comisión Especial para Investigar y Analizar los Sucesos de Bagua.* Lima.
- MANN, Michael
2007 “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”. En ACUÑA, Carlos (Compilador). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual.* Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, pp. 55–78.
- MAZZUCA, Sebastián
2012 “Legitimidad, Autonomía y Capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado”. *Revista de ciencia política.* Santiago de Chile, volumen 32, número 3, pp. 545–560.
[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/d17d7c521b1051ef0525749d004f583f/\\$FILE/05467.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/d17d7c521b1051ef0525749d004f583f/$FILE/05467.pdf)
- MELÉNDEZ, Carlos
2012 *La Soledad de la política: Transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2000-2012).* Perú: Aerolíneas Editoriales.
- PANFICHI, y ALVARADO
2009 *Desconfianza y control: ONG y política en el Perú.* Lima: Facultad de Ciencias Sociales.
- PAREDES, Maritza y Lorena, DE LA PUENTE
2014 “Protestas y negociaciones socioambientales. El caso de las industrias extractivas”. En DAMONTE, Gerardo y Gisselle VILLA. *Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú: Una aproximación desde las ciencias sociales.* Lima: CISEPA, pp. 74 – 106.
- PETERS, Guy y Joan PIERRE
2010 *La politización de la función pública en una perspectiva comparada.* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública
2004 *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A Quest for Control.* Routledge: New York
- PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTRO
2013 *Perú: Tercer informe nacional de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.* Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.
<http://onu.org.pe/wp-content/uploads/2013/09/IODM-2013.pdf>
2012 *Mapa de la conflictividad social en el Perú: Análisis de sus principales causas.* Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.
<http://sociosperu.org/wp-content/uploads/2015/04/75.-Mapa-de-Conflictividad-Social-%E2%80%93-PrevCon.pdf>
- SCHIAPPA PIETRA, Óscar

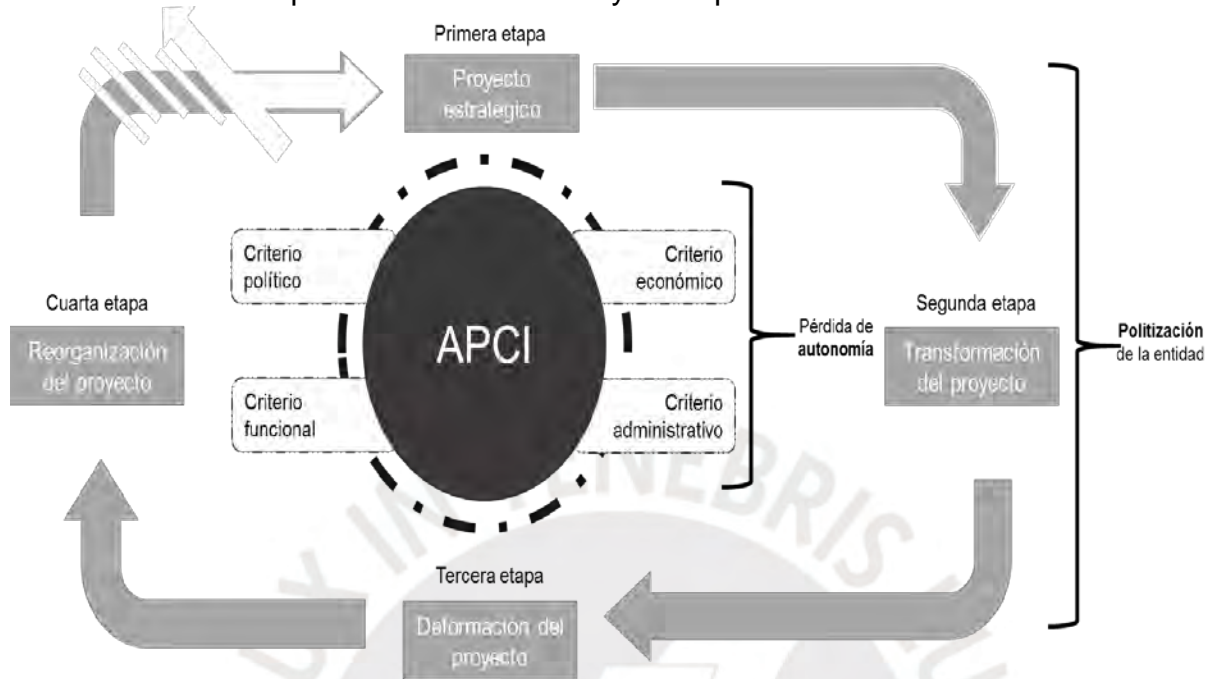
- 2006 “Las ONG y la cooperación internacional: ¿en desencuentro con el Estado? *Palestra: portal de asuntos públicos de la PUCP*. Lima.
- SKOCPOL, Theda
- 2007 “El Estado regresa al primer plano. Estrategia de análisis en la investigación actual”. En ACUÑA, Carlos (Compilador). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, pp. 169–200.
- STEPHAN, Alfred
- 1978 *The State and Society. Peru in Comparative Perspective*. Princeton: Princeton University Press.
- TOCHE, Eduardo
- 2003 *Enemigos imaginados*. Lima: DESCO.
- VALDERRAMA, Mariano
- 2002 “La Agencia Peruana de Cooperación Internacional: un proyecto estratégico”. *Aportes al Debate*. Lima, número 9, pp. 1–41.
- VERGARA, Alberto
- 2015 *La danza hostil. Poderes subnacionales y Estado central en Bolivia y Perú (1952–2012)*. Lima: IEP.



ANEXOS

Anexo 1

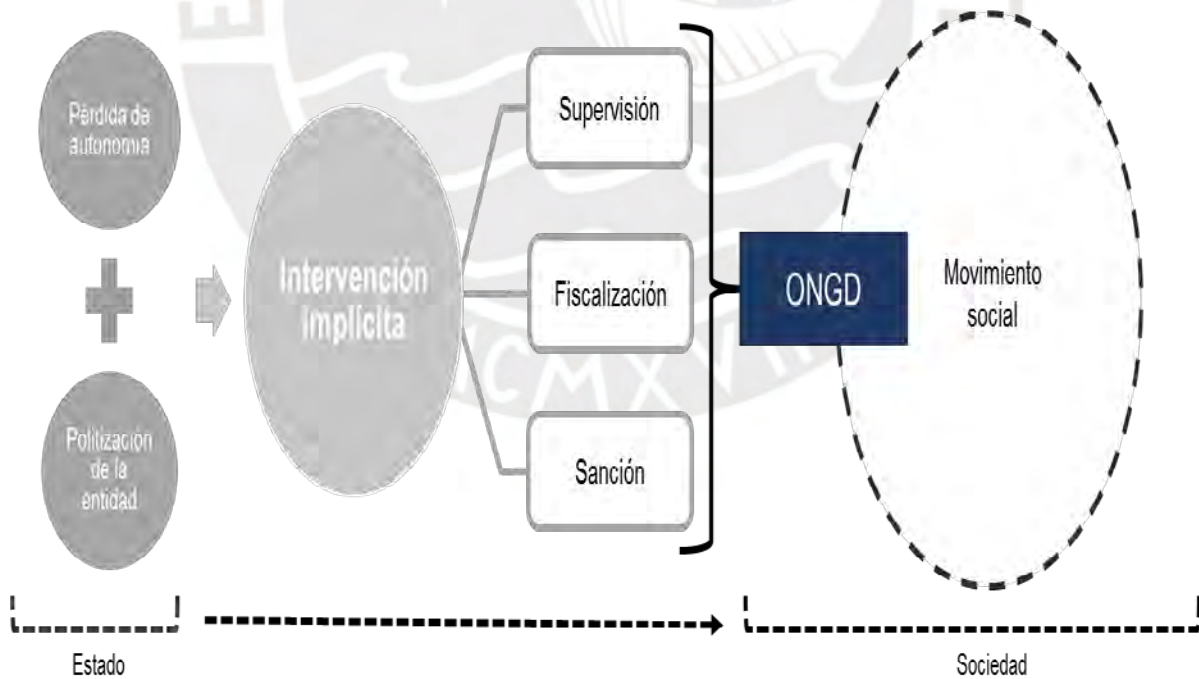
Proceso de pérdida de autonomía y de la politización de la APCI



Elaboración propia

Anexo 2

Proceso de Intervención de la APCI hacia las ONGD



Elaboración propia

Anexo 3
Cuadro comparativo del Reglamento de Organización y Funciones de la APCI del año 2002 y 2003

Documento de gestión Órgano de línea	ROF APCI 2003	ROF APCI 2002
	Funciones	Coincidencias
Gerencia de Políticas y Programas	Formular la Política de CTI.	Elaborar y proponer la Política de CTI. (Oficina de Planeamiento Estratégico, artículo 38, inciso a)
	Elaborar los Planes Anuales y Multianuales de CTI y los Programas de CTI.	Elabora el Plan Anual de CTI. (Gerencia de Cooperación Multisectorial, artículo 41)
	Fomentar el uso estratégico de recursos de la CTI.	Fomentar el uso estratégico de recursos de CTI. (Gerencia de Cooperación Multisectorial, artículo 42, inciso b)
	Asesorar a las entidades públicas en el diseño y formulación de las políticas y programas.	Asesorar a las entidades públicas en la formulación de los programas y proyectos. (Gerencia de Cooperación Multisectorial, artículo 42, inciso c)
	Recibir los requerimientos de CTI presentados y canalizados a través de las entidades del gobierno.	Recibir las solicitudes CTI presentadas por los responsables de las entidades del gobierno. (Gerencia de Cooperación Multisectorial, artículo 42, inciso d)
	Elabora el Plan de Demanda de Recursos de Cooperación.	Elaborar el Plan de Demanda de Recursos de Cooperación. (Gerencia de Cooperación Multisectorial, artículo 42, inciso a)
	Analizar el comportamiento y tendencias de la CTI.	Realizar estudios sobre el comportamiento y tendencias de la CTI. (Gerencia de Programas de CTI, artículo 45, inciso g)
	Coordinar con el MEF la pertinencia de la inclusión de proyectos con CTI en el SNIP-	Coordinar con el MEF sobre la pertinencia de la inclusión de proyectos en el SNIP.

		(Gerencia de Cooperación Multisectorial, artículo 42, inciso f)
	Establecer enlaces funcionales con las oficinas correspondientes de las entidades públicas de todos los niveles de gobierno.	Establecer enlaces funcionales con las oficinas correspondientes. (Gerencia de Programas de CTI, artículo 45, inciso j).
Gerencia de Gestión	Promover el reforzamiento y ampliación de las relaciones con las fuentes cooperantes para optimizar la captación de recursos de cooperación.	Reforzar y ampliar las relaciones con las fuentes cooperantes optimizando la captación de recursos de cooperación. (Gerencia de Programas de CTI, artículo 45, inciso c)
	Proponer y gestionar la política de cooperación horizontal.	Proponer y gestionar la política de Cooperación horizontal. (Gerencia de Programas de CTI, artículo 45, inciso e)
	Difundir la oferta nacional de cooperación técnica disponible	Difundir la oferta nacional de cooperación técnica disponible. (Gerencia de Programas de CTI, artículo 45, inciso f)
	Formular iniciativas relacionadas con la firma de acuerdos, convenios y tratados.	Formular iniciativas relacionadas con la firma de acuerdos, convenios y tratados. (Gerencia de Programas de CTI, artículo 45, inciso d)
	Aprobar la ampliación y modificación de los programas, proyectos y actividades planeados en coordinación con las fuentes cooperantes y la entidad concernida.	Aprobar las ampliaciones y modificaciones de los Programas, Proyectos y actividades planeadas en coordinación con las fuentes cooperantes y la entidad concernida. (Gerencia de Programas de CTI, artículo 45, inciso k)
	Coadyuvar al fortalecimiento de la capacidad de gestión descentralizada de la CTI y de seguimiento y evaluación de programas y proyectos financiados.	Fortalecer la capacidad de gestión descentralizada de la CTI. (Gerencia de Cooperación Multisectorial, artículo 42, inciso i)
	Otorgar la conformidad del Estado para los proyectos con CINR que presenten las ONGD y entidades la sociedad civil	Otorgar la conformidad para proyectos que presenten las organizaciones privadas y las ONGD.

		(Gerencia de Cooperación Multisectorial, artículo 42, inciso j)
	Proporcionar la modernización de las metodologías para el diseño y formulación de proyectos de cooperación internacional en las entidades del sector público.	Propiciar la estandarización de metodologías para la formulación y evaluación de proyectos de cooperación internacional en las entidades del sector público. (Gerencia de Cooperación Multisectorial, artículo 42, inciso g)
	Coordinar y acompañar el proceso de diseño y formulación de los proyectos de cooperación internacional.	No existen coincidencias.
	Realizar el seguimiento permanente de los programas, proyectos y actividades de CTI.	Realizar el seguimiento permanente de los programas y proyectos de CTI contenidos en el Plan Anual de Cooperación Internacional. (Gerencia de Seguimiento y Evaluación, artículo 47, inciso a)
	Elaborar el Informe de Ejecución Anual de la CTI.	Elaborar el informe de Evaluación Anual de la CTI. (Gerencia de Seguimiento y Evaluación, artículo 47, inciso h)
Gerencia de Operaciones y Capacitación	Realizar los procesos de inscripción, renovación, cancelación y acciones consecuentes relacionadas con la conducción de los Registros de las ONGD, ENIEX e IPREDA.	No existen coincidencias.
	Conducir y actualizar el Registro Nacional de Expertos y Voluntarios	Conducir y actualizar el Registro del servicio de Voluntarios y Expertos. (Oficina de Registro y Asesoría Jurídica, Artículo 32, inciso b)
	Procesar las solicitudes de devolución de IGV y el IPM.	Emitir las constancias de devolución del IGV y el IPM. (Gerencia de Seguimiento y Evaluación, artículo 47, inciso g)
	Registrar las constancias de pedidos nacionales y emitir la conformidad para la liberación arancelaria	Registrar los pedidos de constancia nacional y emitir la conformidad para la liberación arancelaria de bienes

	de bienes provenientes del exterior en el marco de los programas y proyectos de la CTI.	provenientes del exterior en el marco de los programas y proyectos de CTI. (Oficina de Registro y Asesoría Jurídica, Artículo 32, inciso g)
	Brindar información y orientación sobre el conjunto de trámites que se desarrollan en la APCI	No existen coincidencias.
	Captar y canalizar la oferta de becas.	Captar y canalizar la oferta de becas. (Gerencia de Programas de Cooperación Técnica Internacional, artículo 45, inciso I).
	Programar y organizar talleres y cursos de capacitación.	Programar y organizar talleres y cursos de capacitación.

Basado en Decreto Supremo N° 053-2003-RE y Resolución Ministerial N° 0661-2002-RE. Elaboración propia



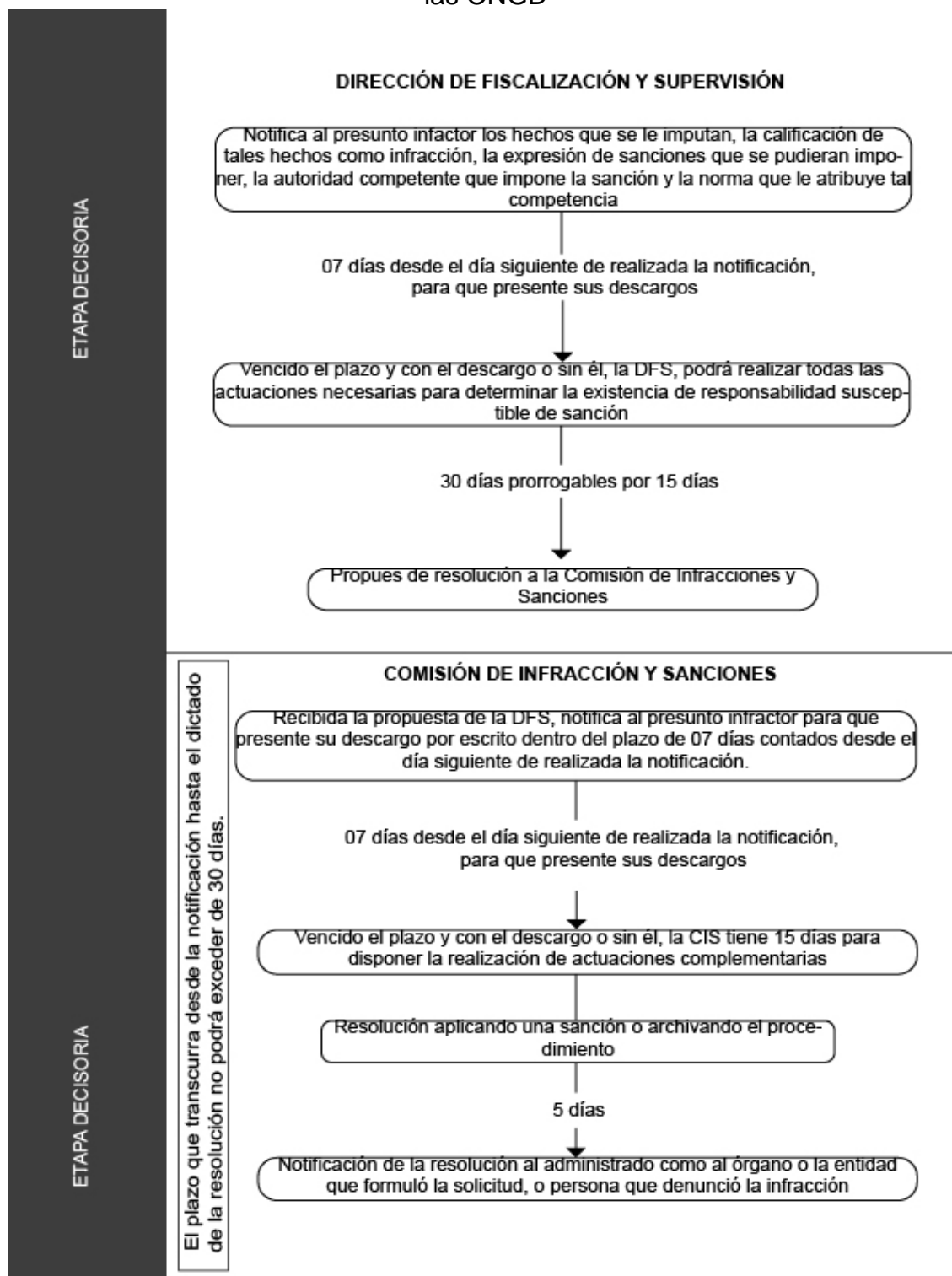
Anexo 4

Cuadro de infracciones y sanciones hacia las ONGD por la APCI

Clases de infracciones	Infracciones	Sanciones
Leve	No inscribirse o no renovar la inscripción en los registros de la APCI	Amonestación
	No presentar el Plan Anual de Actividades para el año de inicio y el Informe Anual de Actividades	
	No presentar el Informe de Actividades asistenciales o educativas realizadas el año precedente.	
Grave	No exhibir, en un proceso de fiscalización, la documentación sustentatoria de la ejecución de los proyectos de CINR y las fuentes de financiamiento	Multa
Muy Graves	Presentar información falsa o adulterada para conseguir la inscripción, renovación o actualización de los registros, facilidades, exoneraciones, privilegios, devolución de impuestos u otro beneficio	Suspensión de los beneficios obtenidos por la inscripción en los registros de la cooperación internacional o cancelación de los beneficios tributarios
	Destruir bienes, registros, documentos, informes y proyectos respecto de sus actividades	
	Hacer uso indebido de los recursos y donaciones de la CTI o aplicar los mismo a fines distintos para los que fueron proporcionados.	
	Hacer uso prohibido, no autorizado o ilícitos de facilidades, exoneraciones, inmunidades y privilegios específicos concedido por ley o reglamento cuando los mismos se hayan conseguido por actividades vinculadas a la CINR.	
	Orientar los recursos de CTI hacia actividades que afecten el orden público o perjudiquen la propiedad pública o privada.	
Excepcional	En los casos que no inscriban en el Registro de la APCI los programas, proyectos o actividades, el gasto proyectado y la ejecución del gasto que realizan con recursos de cooperación internacional privada.	En la sanción excepcional se aplicará una multa

Basado en Decreto Supremo N° 28-2007-RE. Elaboración propia

Anexo 5
Procedimiento de acciones de supervisión, fiscalización y sanción de la APCI a las ONGD



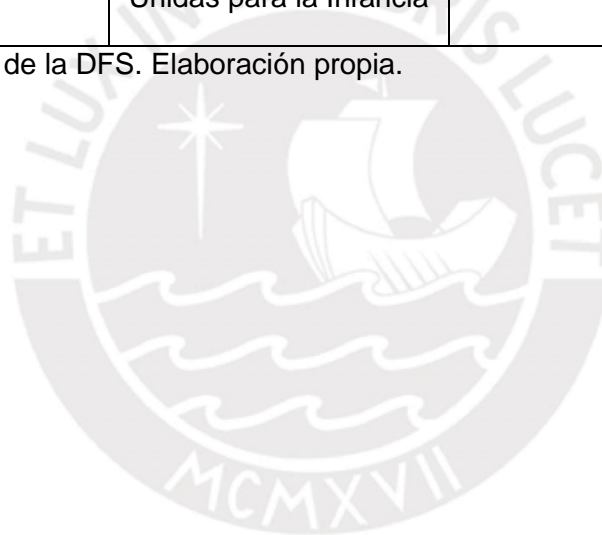
Basado en APCI (2011). Elaboración propia

Anexo 6
Proyectos de la AIDSESP supervisados por la APCI en el 2009

N°	Año	Nombre del proyecto	Fuente cooperante	Temática	Período de intervención	Presupuesto
1	2006	Mujeres indígenas amazónicas: construyendo su propio espacio (fase II)	Agencia Alemana de Cooperación Técnica Internacional	Mujer y desarrollo social	12/09/05 – 28/04/06	49500
2	2006	Sistematización de la experiencia en educación intercultural bilingüe de FORMABIAP	Agencia Alemana de Cooperación Técnica Internacional	Educación	01/04/06 – 31/10/2006	15000
3	2006	Pueblos indígenas Amazónicos impulsando la comunicación	Agencia Alemana de Cooperación Técnica Internacional	Multisectorial	12/09/05 – 30/06/06	50000
3	2006	Mejora de la autonomía y de la seguridad jurídica de los pueblos indígenas de la cuenca del río Maraón	Agencia Española de Cooperación Internacional - AECI	Multisectorial	01/06/07 – 29/02/08	103967
4	2007	Encuentro de alcaldes indígenas amazónicos	Agencia Alemana de Cooperación Técnica Internacional	Gobierno y sociedad civil	14/05/07 – 25/05/07	76761
5	2007	Taller de capacitación de líderes indígenas	Global Greengrants Foundation	Educación	01/05/07 – 31/07/07	5000

7 y 8	2007 y 2008	Reunión de sensibilización y presentación de protocolo de investigación y organizaciones nacionales y regionales de UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	Salud	01/06/07 – 29/02/08	31106
9	2008	Niños y niñas conociendo la Declaración de las Naciones Unidas (UNICEF)	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	Educación	01/08/08 – 31/10/08	5052

Basado en Informe Anual de Fiscalización 2009 de la DFS. Elaboración propia.



Anexo 7

Informes oficiales tras el conflicto socioambiental de Bagua con referencia a la supervisión y fiscalización de la APCI a AIDSESEP

Nombre	Institución	Cita
Perú - Bagua: Derramamiento de sangre en el contexto del paro amazónico	Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH)	<p>El gobierno denuncia públicamente las actividades de algunas organizaciones civiles, acusándolas de recibir recursos extranjeros para actividades en detrimento del interés nacional y apoyar, cuando no incluso inventar, el movimiento indígena.</p> <p>[...] El 12 de abril de 2006, integrantes de CEDAL llamaron la atención acerca de los impactos negativos del TLC entre USA y el Perú en materia de derechos humanos. La APCI acusó a CEDAL de desviar donaciones extranjeras para financiar una campaña contra el TLC. (2009: 39)</p> <p>Ahora, el gobierno ha propuesto un mayor control y vigilancia de las diversas organizaciones civiles internacionales que operan en el Perú, tal vez pensando que así se irán secando las fuentes de financiamiento de las organizaciones indígenas que le están creando problemas. (2009: 40)</p> <p>Se recomienda cesar todo tipo de hostigamiento, ya sea de carácter judicial, administrativo y mediático, contra las organizaciones y los dirigentes de los pueblos indígenas que protagonizaron la última protesta amazónica. (2009: 45)</p>
Perú: Bagua, seis meses después	Amnistía Internacional	Entre los actos de intimidación y hostigamiento figura la petición del Ministerio de Justicia para la disolución de la AIDSESEP, y la decisión de la Fiscalía de admitir a trámite dicha petición. (2009: 33)
Informe en mayoría final para que nunca más vuelva a suceder	Comisión Especial para Investigar y Analizar los Sucesos de Bagua (Pilar Mazzetti, Susana Pinilla,	El 2 de setiembre de 2008 la APCI envía tres peritos al local de AIDSESEP para realizar una auditoría. (2009: 30)

	Walter Gutiérrez y Ricardo Álvarez)	<p>El 1 de junio de 2009 el Ministerio Público amplía la denuncia a los líderes de AIDSESEP, entre los cuales están Diel Marzano de OIRA de Atalaya y los hermanos Puerta de la Organización Regional de San Ignacio (ORASI). La Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) interviene AIDSESEP con el fin de revisar documentos contables. (2009: 44)</p> <p>El 8 de agosto de 2009, AIDSESEP desmiente las supuestas irregularidades en sus proyectos denunciadas por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional. (2009: 73)</p>
Informe en Minoría	Comisión Especial para Investigar y Analizar los Sucesos de Bagua (Jesús Manasés y Carmen Gómez)	<p>Estrategia de confrontación expresada en la insistente confrontación con la organización nacional de representación mayoritaria de los pueblos indígenas de la Amazonía, AIDSESEP, que asumió el encabezamiento de la protesta. (2010: 115)</p> <p>Persecución permanente de la APCI a la organización nacional mayoritariamente representativa de los pueblos indígenas amazónicos, a través de repetidos controles inopinados a sus finanzas procedentes de la cooperación internacional acusándola, con amplia difusión en los medios de comunicación, se supuestas irregularidades no probadas en sus propios exámenes. (2010: 116)</p> <p>El gobierno ha mantenido una estrategia de confrontación y desafío con múltiples manifestaciones durante el funcionamiento del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos y después. Se ha continuado con las acciones de hostilización frente a la AIDSESEP, incluyendo gestiones del PE en pro de la disolución de la institución, creación de una junta directiva apócrifa y la promoción de organizaciones paralelas y se ha persistido en la persecución de los dirigentes nacionales y regionales de AIDSESEP. (2010: 130)</p>
Informe en Minoría	Comisión Investigadora sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua, alrededores y otros, determinando	El cometido de las ONG's en la zona ha sido del mismo que en el de la Iglesia, [...]. Debemos señalar de igual modo la existencia de otras organizaciones no gubernamentales cuya actuación en el conflicto

	responsabilidades a que haya lugar (Guido Lombardi)	amazónico pudo haber contribuido a exacerbar los ánimos con informaciones exageradas o directamente falsas. (2010: 185)
Informe en Minoría	Comisión Investigadora sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua, Aledaños y otros, determinando responsabilidades a que haya lugar (Víctor Isla)	El gobierno de turno no ha comprendido de ninguna manera el papel fundamental que juegan las ONG dentro de un Estado democrático de derecho. Sistemáticamente se ha encargado de menospreciar ese papel y desconocer también la importancia de la sociedad civil organizada. (2010: 173)

Basado en Federación Internacional de Derechos Humanos (2009), Amnistía Internacional (2009), Mazzetti y otros (2009), Lombardi (2010), Isla (2010), Manasés y Gómez (2010). Elaboración propia.



Anexo 8
Sanciones recibidas por la AIDSESEP en el 2010

Número de resolución sancionadora	Fecha de resolución sancionadora	Infracción	Sanción
RS N° 008-2010/APCI-CIS	05/05/2010	La presentación de información falsa o adulterada para conseguir la inscripción, renovación o actualización de los registros, facilidades, exoneraciones, privilegios, devolución de impuestos o cualquier otro beneficio.	Imponer sanción por infracción muy grave – suspensión temporal de los beneficios obtenidos por la inscripción en los registros.
RS N° 020-2010/APCI-CIS	05/05/2010	La presentación de información falsa o adulterada para conseguir la inscripción, renovación o actualización de los registros, facilidades, exoneraciones, privilegios, devolución de impuestos o cualquier otro beneficio.	Imponer sanción por infracción muy grave – suspensión temporal de los beneficios obtenidos por la inscripción en los registros.

Basado en Registro de Sanciones de la APCI (2017). Elaboración propia

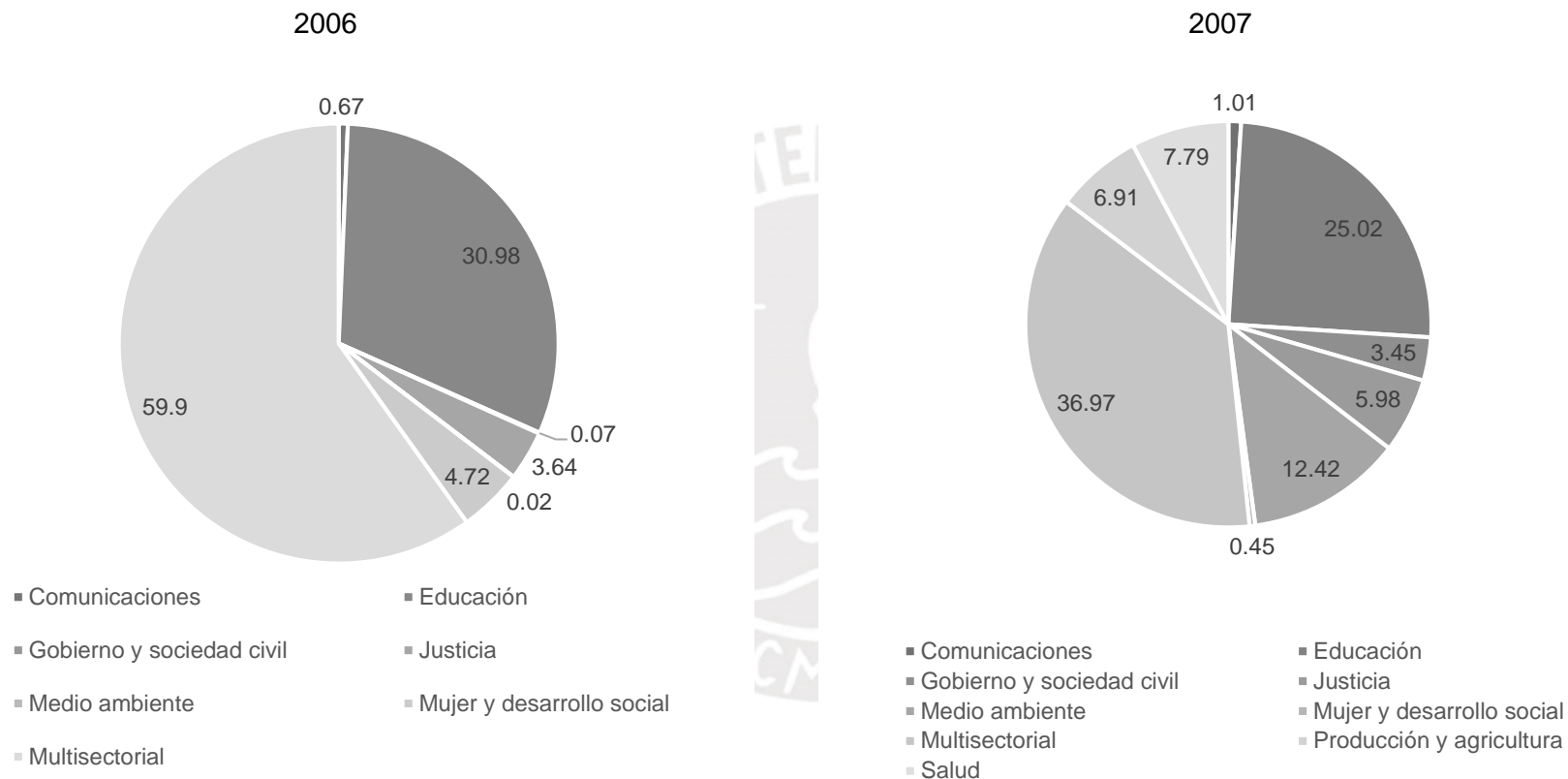
Anexo 9
Sanciones recibidas por la AIDSESEP en el 2011

Nombre del proyecto	Número de resolución sancionadora	Fecha de resolución sancionadora	Infracción	Sanción
Niñas y niños conociendo la Declaración de las Naciones Unidas los Derechos de los pueblos indígenas (UNICEF)	RS N° 086-2011/APCI-CIS	02/02/2011	La no exhibición en un proceso de fiscalización de la documentación que sustenta la ejecución de los proyectos de CINR, así como sus fuentes de financiamiento,	Imponer sanción por infracción grave – Multa de 50% UIT.
Mujeres indígenas amazónicas: construyendo su espacio propio.	RS 087-2011/APCI-CIS	02/02/2011	La no exhibición en un proceso de fiscalización de la documentación que sustenta la ejecución de los proyectos de CINR, así como sus fuentes de financiamiento,	Imponer sanción por infracción grave – Multa de 50% UIT.
Pueblos indígenas amazónicos impulsando la comunicación para el fortalecimiento de sus organizaciones y del movimiento indígena	RS N° 088-2011/APCI-CIS	02/02/2011	La no exhibición en un proceso de fiscalización de la documentación que sustenta la ejecución de los proyectos de CINR, así como sus fuentes de financiamiento,	Imponer sanción por infracción grave – Multa de 50% UIT.

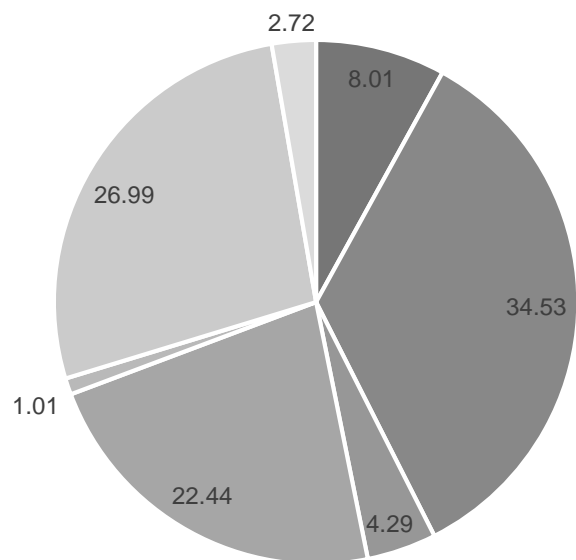
Basado en el Registro de sanciones de la APCI (2017). Elaboración propia.

Anexo 10

Porcentaje de presupuesto recibido por la AIDSESEP desde el 2006 al 2011 para proyectos por la CINR según temas

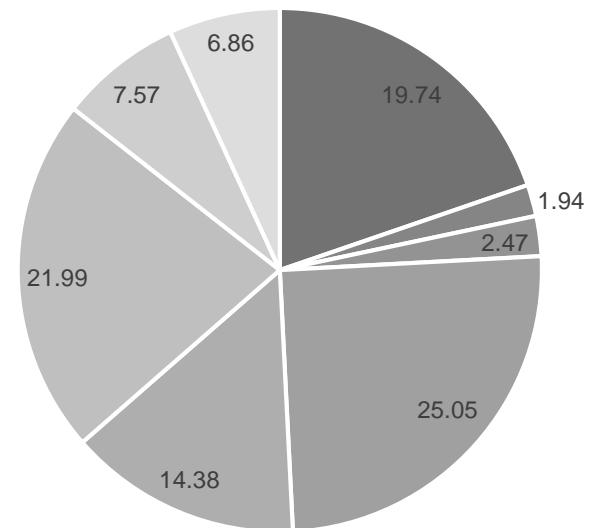


2008



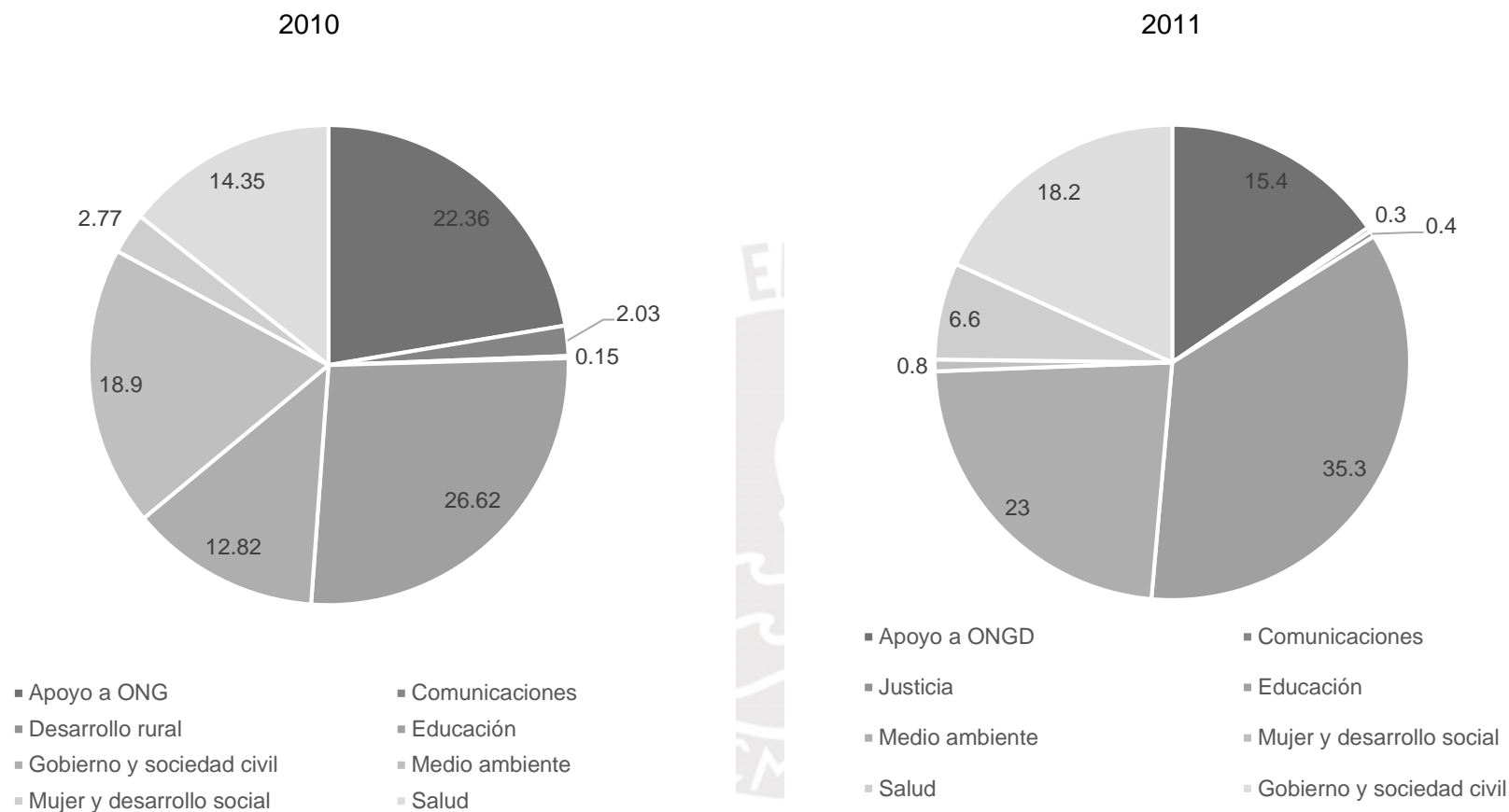
- Desarrollo rural
- Educación
- Gobierno y sociedad civil
- Medio ambiente
- Mujer y desarrollo social
- Multisectorial
- Salud

2009



- Apoyo a ONG
- Comunicaciones
- Desarrollo rural
- Educación
- Gobierno y sociedad civil
- Medio ambiente
- Multisectorial
- Salud



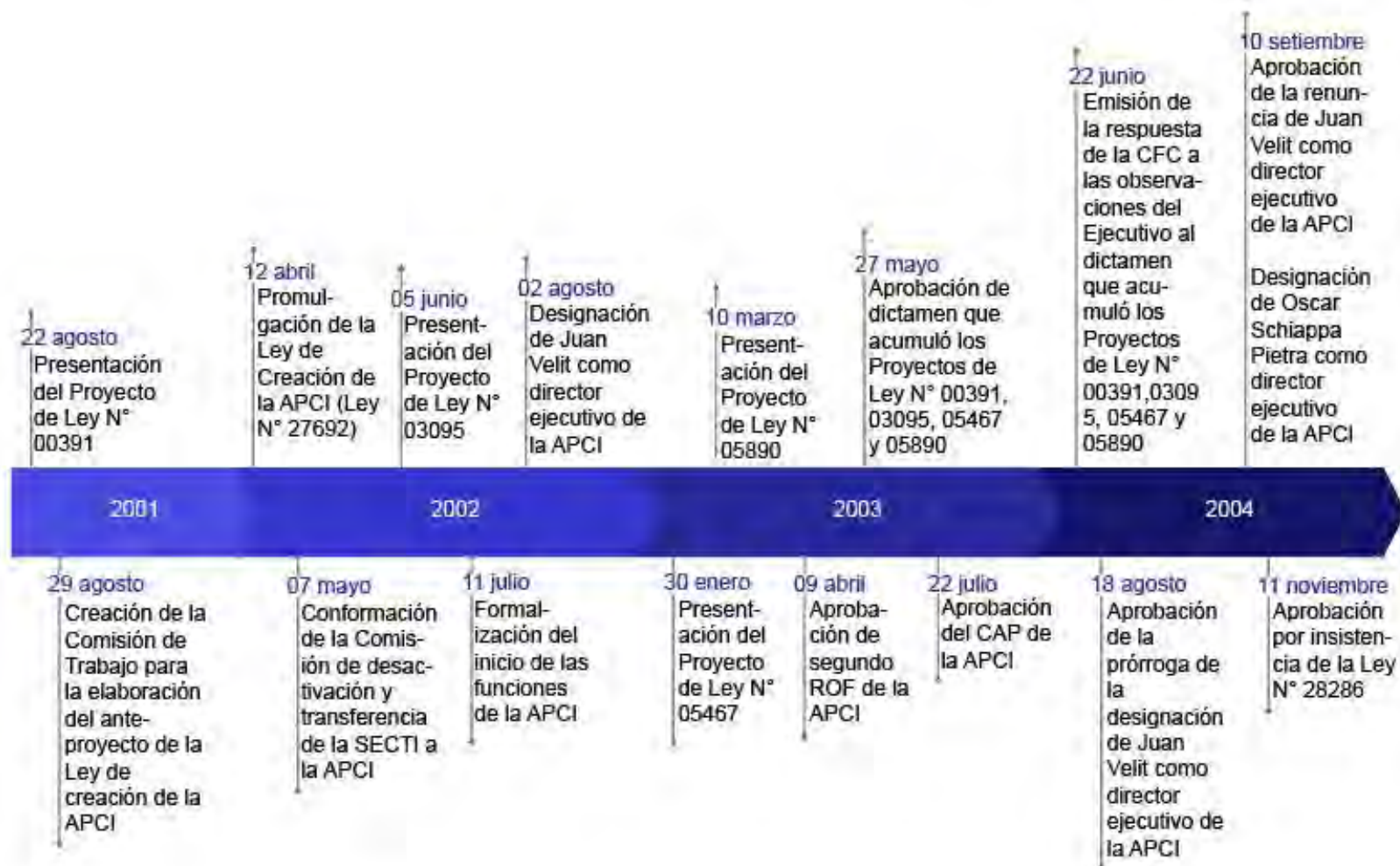


Basado en el Registro de proyectos y acciones de cooperación de la APCI (2017). Elaboración propia

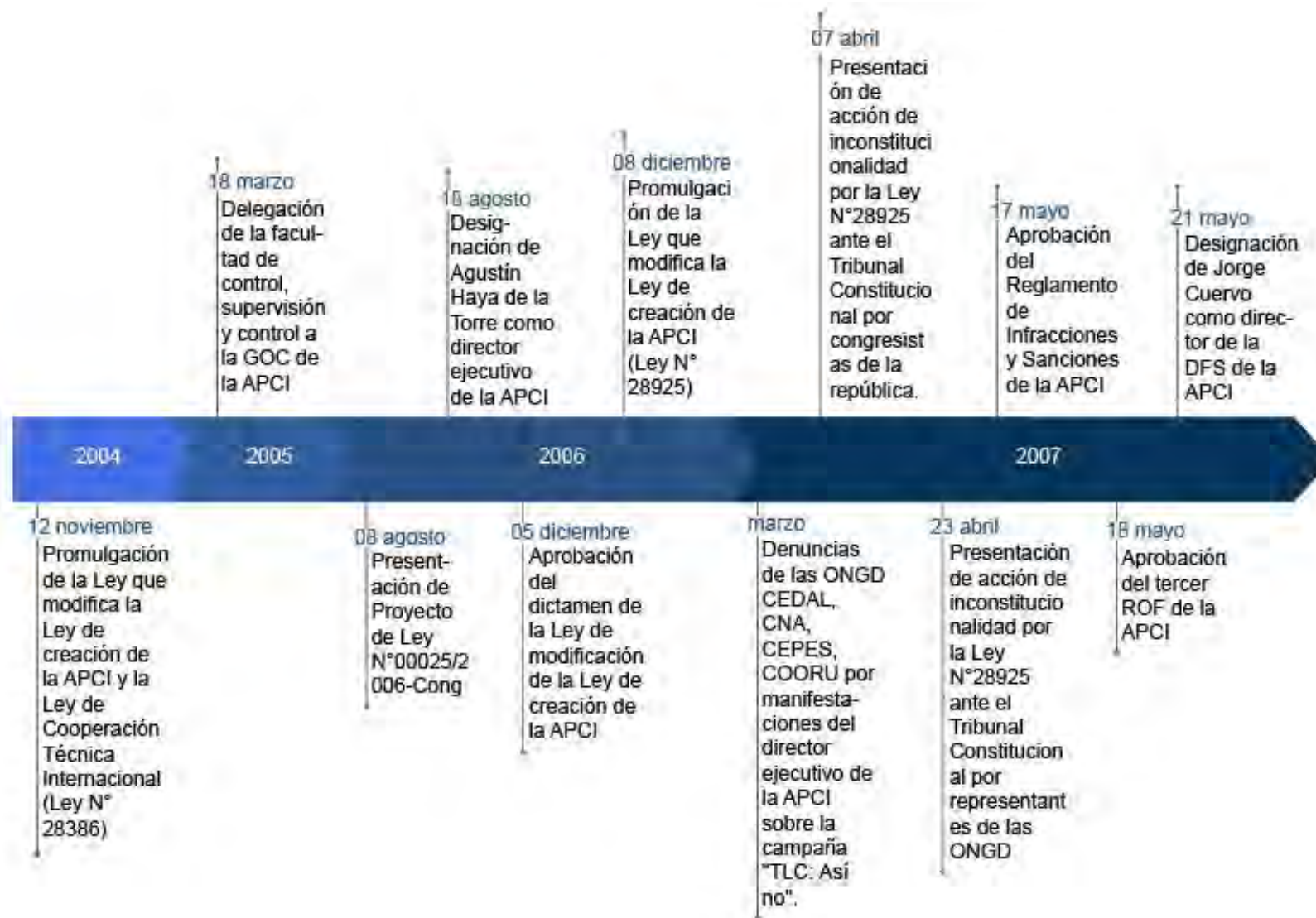
Anexo 11

Línea de tiempo de las etapas de la historia de la APCI (2002 – 2012)

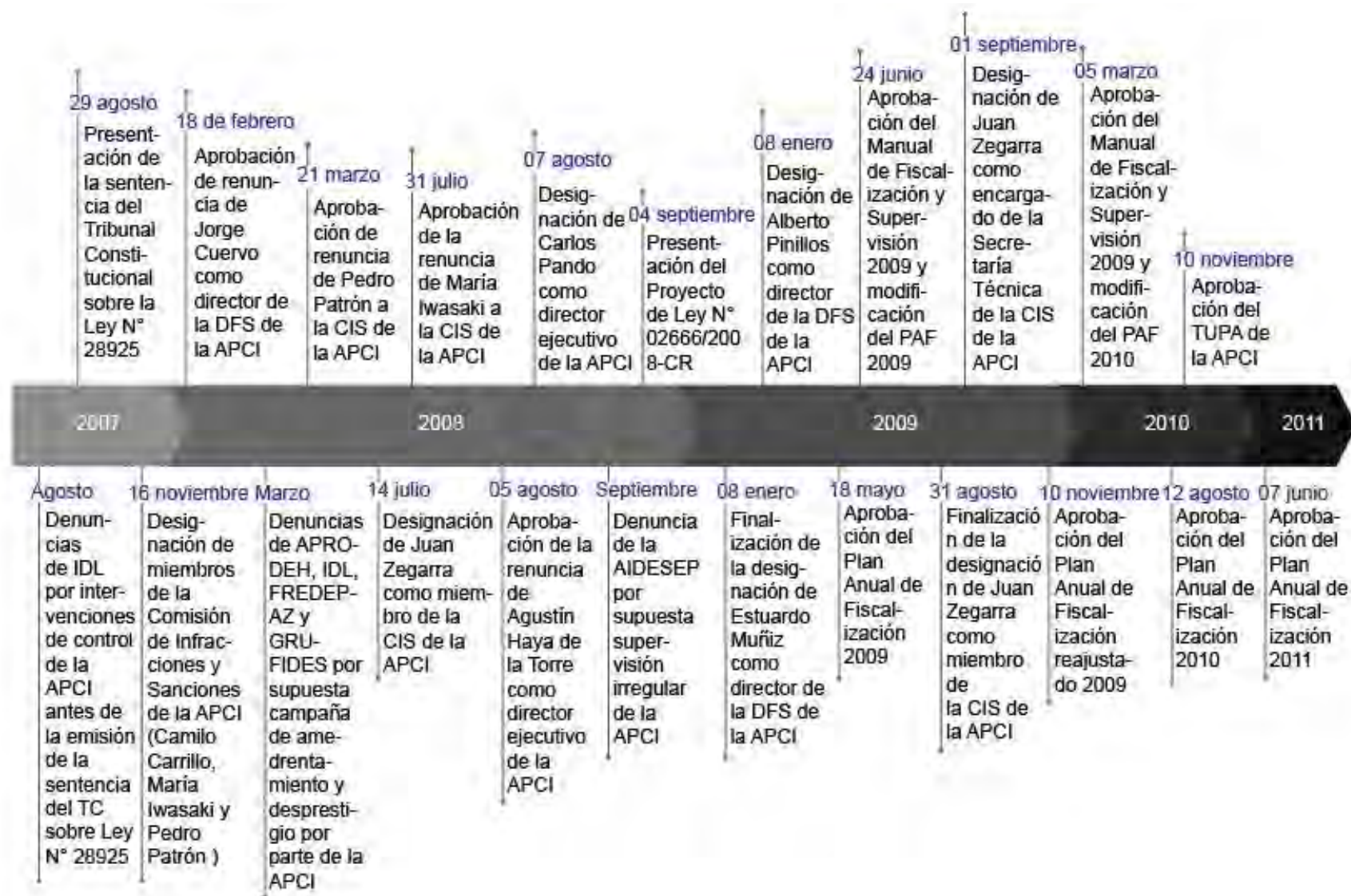
(a) Primera etapa: Un proyecto estratégico de la cooperación internacional (2002 – 2004)



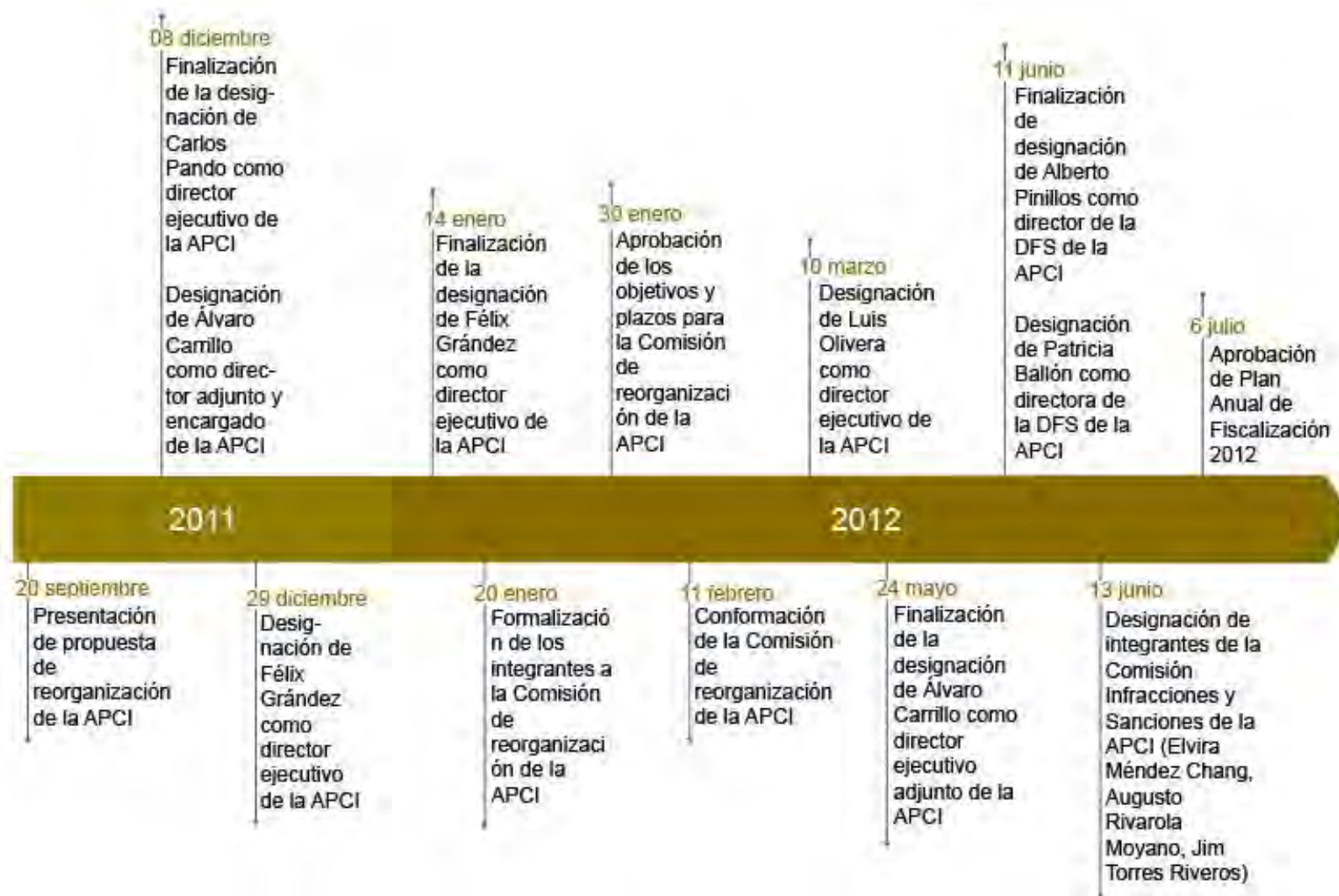
(b) Segunda etapa: La transformación de la APCI



(c) Tercera etapa: La deformación de la APCI (2007 – 2011)



(d) Cuarta etapa: La reorganización de la APCI (2011 – 2012)



Anexo 12

Línea de tiempo de las etapas de la intervención de la APCI a la AIDSESEP (2006 – 2011)

(a) Primera etapa: Antes del conflicto (2006 – 2008)



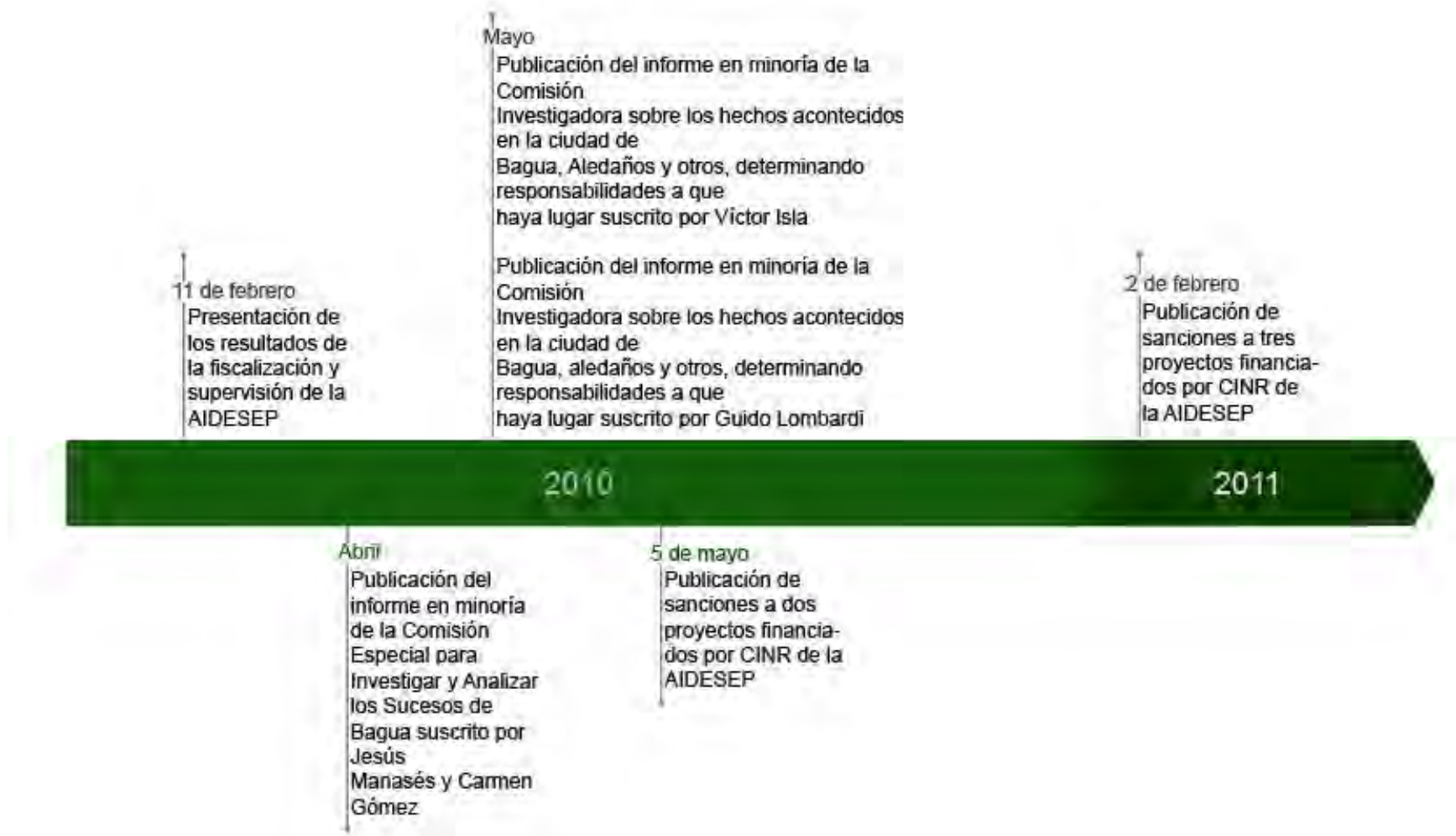


(b) Segunda etapa: Durante el conflicto (2009)





(c) Tercera etapa: Después del conflicto (2010 – 2011)



Elaboración propia